



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

지리학석사 학위논문

주변부 여성의 이주와 돌봄레짐의 발전

- 서울시 ‘식모’와 조선족 돌봄노동자를 사례로 -

2016년 8월

서울대학교 대학원

지리학과

박소영

초 록

본 논문은 이주 돌봄레짐(regime of carework migration)이라는 용어를 제시함으로써 도시 이해관계자들이 돌봄 영역을 외주한다는 공동의 목표를 위해 어떻게 통치연합을 형성해 왔는지 분석한다. 즉, 본 연구는 주변부 지역 여성들이 세계 중심도시에 있는 돌봄시장의 최하층 노동계급으로 유입되는 현상이 이해관계자들의 정치경제학적 이익 추구 과정에서 벌어진 공간정치의 산물임을 밝힌다. 선진국의 돌봄 위기와 이를 극복하기 위한 여성 이주노동자의 도입에 관한 이야기는 이주 연구자들 사이에서 풍부히 연구되어 왔다. 기존 연구들은 주로 거시적인 관점에서 국가들의 정책을 분석하거나 미시적인 관점에서 이주 돌봄노동자들의 노동 경험을 분석하였다. 하지만 그러한 학문 조류에서 중범위적 접근은 배제되었고 역동적인 유기체로서의 도시의 성격을 파악하지 못했다는 한계가 있었다. 따라서 본 논의는 기존 연구에 기여하기 위해 이주 레짐 이론을 적용하여 정부, 가정, 민간 등의 이해관계자들이 돌봄노동시장을 자신들이 원하는 방향으로 관리하기 위해 어떻게 상생하여 왔는지를 고찰하고자 한다. 본 연구는 다음 두 가지의 결론을 제시한다:

첫째, 이주의 여성화의 흐름을 타고 유입되는 여성들을 돌봄시장의 최하층에 배치시키는 과정에는 다양한 이해관계자들이 개입해 왔다. 각각의 이해관계자들이 수행한 역할은 식모를 고용하던 1970년대까지의 시기와 조선족을 주로 채용하는 1990년대 이후의 시기가 서로 다르다. 식모 고용 시기의 정부 기관들은 문제시되는 이주여성을 배출시키고 신원이 확실한 식모들을 남겨두는 감시자의 역할을 수행했다. 반면 1990년대에 이르러 정부 기관은 이주 돌봄노동자를 추방하는 소극적인 역할에서 벗어나 법과 제도의 개선을 통해 이들을 종합적으로 관리하는 역할로 나아갔다. 식모와 조선족 고용주 가정들은 이주 돌봄노동자의 보호자이자 관리자 역할을 대행하였다. 고용주의 가정들은 이주여성들이 도시에서 살아남는 방법을 알려주는 문화적 중개자를 역할을 했다. 더불어 직업소개소와 자선단체, 이주자 교회들은 정부 기관과 이주여성,

그리고 개별 가정을 이어주는 서비스 분배자로 기능했다.

둘째, 도시 이해관계자들은 안정적인 이주노동력의 수급을 가능하게 하기 위해 서로간에 비공식적 연합을 결성하고 각자가 원하는 방향의 돌봄노동시장을 주도하고자 했다. 특히 이해관계자들간의 권력위계는 정적인 것이 아니었으며 이주 돌봄노동자를 관리할 수 있는 권력 수단이 시기별로 달라지면서 역동적으로 변화했다. 이주 돌봄레짐의 초기 형성 단계에는 비공식적 시민권에 대한 통제 권력을 가진 가정 행위자들이, 후반에는 공식적 시민권에 대한 통제 권력을 가진 공공 행위자들이 레짐 위계의 상위권에 오를 수 있었다. 과거에는 식모 고용주들이 국가 및 도시 제도의 공백을 메움으로써 이주 돌봄노동자들이 도시에서 살아갈 수 있는 자원들을 비공식적으로 제공하였다. 하지만 현재 정부는 취업관리제, 방문취업제 등의 제도를 체계화함에 따라 이주 돌봄노동자의 고용, 관리, 추방을 관장하고 이들이 도시에서 살아갈 역량을 통제해 왔다. 향후 시민단체를 중심으로 이주여성 기반의 돌봄시스템이 가진 지속가능성에 대해 비판이 제기되면서 돌봄레짐에 대항한 세력이 발달하게 된다.

연구의 검증을 위해 본 연구는 여성 이주노동자라는 공통점을 지닌 식모와 조선족 여성을 사례로 선정하여 이주 돌봄레짐 발달의 메커니즘을 분석하고자 했다. 연구 방법과 관련해 서울에 거주하는 10명의 조선족 입주 돌봄노동자, 14명의 조선족 고용주, 6명의 식모 고용주, 7명의 도시 이해관계자를 포함하여 총 37명의 주민들을 대상으로 심층 및 비공식적 인터뷰를 수행했다. 인터뷰로 분석이 불가능한 부분은 아카이브 분석, 참여관찰, 과거 신문기사 자료를 이용하여 보충하고자 했으며 자료 수집은 2014년 3월 16일부터 시작하여 2016년 6월 16일에 종결되었다. 이러한 분석 과정을 토대로 본 논의는 궁극적으로 이주 레짐 이론과 이주노동자의 공간정치에 관한 기존 지리학 논의에 기여하고자 한다.

주요어 : 이주 레짐, 이주의 여성화, 돌봄노동자, 조선족, ‘식모’

학 번 : 2014-20246

목 차

제 1 장 서론.....	1
제 1 절 연구 목적.....	1
제 2 절 연구 방법.....	3
제 3 절 용어 정의.....	5
제 2 장 문헌 연구.....	8
제 1 절 돌봄서비스의 전지구적 분업화.....	8
제 2 절 이주레짐이론을 통한 돌봄서비스의 재해석.....	11
제 3 장 서울시 돌봄시스템의 변천 및 현황.....	15
제 1 절 서울시 돌봄정책의 역사 및 현황.....	15
1. 서울시 돌봄정책의 역사.....	15
2. 서울시 돌봄정책의 현황.....	18
제 2 절 서울시 이주 돌봄노동자의 역사.....	20
1. 1950년대~1980년대: ‘식모’의 등장과 소멸.....	20
2. 1990년대~현재: 조선족 돌봄노동자의 등장.....	23
제 4 장 돌봄 외주화에 개입하는 행위자들의 역할.....	26
제 1 절 식모를 둘러싼 이해관계자들.....	26
1. 정부 기관: 감시자의 역할.....	26
2. 식모 고용 가정: 관리자의 역할.....	30
3. 직업소개소 및 자선단체: 분배자의 역할.....	34
제 2 절 조선족 돌봄노동자를 둘러싼 이해관계자들.....	37
1. 정부 기관: 통합적 관리자의 역할.....	37
2. 조선족 고용 가정: 동조자의 역할.....	42
3. 직업소개소 및 이주자 교회: 분배자의 역할.....	46

제 5 장 행위자들로 구성된 이주 돌봄레짐의 발전 과정	51
제 1 절 ‘이주의 여성화’에 따른 레짐 출현.....	51
1. 식모와 조선족 돌봄노동자의 젠더화된 이동	51
2. 젠더화된 이동을 둘러싼 이주 돌봄레짐의 탄생	56
제 2 절 이주 돌봄레짐의 변천과 갈등	61
1. 레짐 행위자간 권력 위계의 변화	61
2. 시민단체를 중심으로 한 대항 세력의 발달	67
제 6 장 결론	72
참고문헌	76
Abstract	83

표 목차

[표 1-1] 돌봄서비스의 유형에 따른 분류표.....	6
[표 3-1] 서울시 돌봄 제공기관의 건립 년도.....	17
[표 3-2] 서울시 4개년 중점 과제 중 돌봄정책 관련 내용.....	18
[표 3-3] 국내 조선족 여성의 지역별 분포.....	24
[표 4-1] 서울시 부녀상담소의 실적 사례 수.....	29
[표 4-2] 조선족 돌봄노동자 관련 국내 정책의 변화 과정.....	38
[표 5-1] 중국 전역과 연변의 취업률 변화.....	55
[표 5-2] 이주 돌봄레짐 행위자들의 종류와 목표 분류.....	57

그림 목차

[그림 3-1] 상경 여성들의 연령 분포.....	21
[그림 5-1] 공공 행위자와 가정 행위자간의 권력 위계 변화...	62

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 목적

본 논문은 이주 돌봄레짐(regime of carework migration)이라는 용어를 통해 세계 중심도시의 이해관계자들이 돌봄 영역을 외주한다는 공동의 목표를 위해 어떻게 비공식적 연합을 형성하고 통치권력을 장악해 왔는지 분석한다. 선진국 도시들에서는 경제성장 과정에서 여성들이 공적 인력시장에 흡수되었고 전통적 돌봄 의무를 맡을 보조인력이 고갈되었다. 돌봄의 공백을 메우기 위해 선진국들은 주변부 여성인력을 공간적으로 재배치하여 최하위 돌봄노동계층에 유입시키는 방식으로 도시의 돌봄 문제를 해소해 왔다. 다만 본 논의는 돌봄인력의 공간적 재배치가 생존을 위해 이주하는 주변부 여성들과 그들을 기피산업에 고용시키고자 하는 국가, 이 두 주체간의 이해관계만으로 발생하지 않는다는 점을 포착한다. 돌봄의 사회화에 대한 여론을 무마시키려는 공공 행위자, 돌봄의 외주화를 통해 계층상승을 이루려는 가정 행위자, 그 사이에서 사회경제적 이득을 얻으려는 민간 행위자들의 연합이 이주여성에 기반한 돌봄시스템을 안정적으로 구축해 왔음을 밝힌다. 본 논의는 궁극적으로 이주노동자의 공간정치에 관한 기존 지리학 논의에 기여하고자 한다.

본 논의의 기여점은 이주레짐의 개념을 적용함으로써 오늘날의 도시 돌봄시스템이 다양한 권력 집합체가 개입한 공간정치의 결과물임을 밝히는 데에 있다. 선진국에서의 돌봄 공백과 저소득 국가로부터의 노동자 도입을 통한 돌봄 위기 해소는 초국적 이주 연구에서 단골 주제여 왔다(England, 1997; Hochschild, 2000; Sassen, 2002; Van Hooren, 2010; Yeoh and Soco, 2014). 이들은 주로 거시적인 관점에서 돌봄인력을 외국에서 수급하고 통제하는 국가들의 정책을 분석하거나, 미시적인 관점에서 이주 돌봄노동자들의 이주 동기와 노동 경험을 분석하였다. 그러나 국가 정책이라는 거시 세계와 이주자의 일상이라는 미시 세계에 대한 연구가

중점적으로 이뤄지면서 그 사이의 중범위적 접근은 배제되었다. 기존 이주자 연구들은 정치경제적 집합체인 도시 행위자들이 어떻게 돌봄노동시장의 외주화에 개입했는지에 관한 중시적 분석을 외면했고 역동적인 유기체로서의 도시의 성격을 파악하지 못했다는 한계가 있다. 따라서 본 논의는 도시 돌봄시스템을 공간정치의 산물로 보고 이주 레짐이론을 적용하고자 한다. 더불어 생산 영역에 주로 적용되었던 이주레짐 이론을 재생산 영역에 도입함으로써 이주레짐 개념의 학술 지평을 확장하고자 한다.

본 연구는 한국의 식모와 조선족 돌봄노동자를 유사한 노동지위에 놓고 분석한다는 점에서 사례의 신선함이 존재한다. 식모와 조선족 돌봄노동자는 도시가 재생산의 위기를 극복하고 돌봄 의무를 전가하기 위해 도입된 이주여성인력이라는 점에서 공통점을 지닌다. 서울이라는 공간환경은 지역간 경제력과 위계 차이를 이용해 한국의 농촌에서 중국의 농촌으로 배후지만 바뀌가며 주변부 여성 인력을 재생산 영역의 최하위 노동계층으로 빨아들여 왔다. 타지의 돌봄노동시스템을 지탱하기 위해 도입된 이주여성인력이라는 유사성에도 불구하고 식모와 조선족 돌봄노동자를 동일 선상에서 분석하고자 하는 시도는 없었다. 식모는 한국인이라는 이유로 1980년대 시간제 파출부와 유사한 성격의 노동자로 분류되었고 조선족 돌봄노동자는 ‘외국인’이라는 딱지와 함께 세계화의 영향으로 유입된 새로운 노동자로 소개된다(강이수, 2009; 강석금, 2015). 이에 본 논의는 국내 돌봄노동자 연구에서 한국인 대 외국인의 이분법적 프레임이 견고화되는 과정에서 간과되었던 학술적 관점을 발굴하고자 한다. 즉 프레임 전환을 통해 이주 돌봄레짐의 메커니즘을 증명하는 한국적인 사례로 식모와 조선족 여성을 제시하고자 한다.

연구 방법과 관련해 서울을 대상지역으로 선정하고 총 37명의 인터뷰 자료와 1963년부터 1986년까지의 신문 기사를 토대로 논의를 전개했다. 대상 지역으로 서울을 선택한 이유는 재생산 영역의 위기가 극대화되고 이주 돌봄레짐이 필연적으로 발생할 수 밖에 없는 세계 대도시권역의 맥락을 대표적으로 보여주기 때문이다. 서울이 제공하는 구조적 배경은 다양한 행위자들이 돌봄노동시장의 초지역적 외주화를 공동의 목표로 함께 지지하도록 만든다. 정부 행위자 입장에서 국가 경제 견인차인 서울의

성장동력이 작동하려면 건강한 인력을 공급해 줄 수 있는 돌봄 영역을 균형 있게 성장시켜야 한다. 가정 행위자들은 도시에서 생존하기 위한 생활비를 감당하기 위해 기혼여성들을 지속적으로 일터로 보내야 하면서도 돌봄 의무를 계속 수행할 전통적 여성상을 필요로 한다. 이처럼 도시 서울이 제공하는 사회경제적 압박은 이주 돌봄노동자에 대한 대중의 수요를 증폭시킨다. 연구 방법과 관련해 본 연구는 이주레짐의 수치화되기 어려운 전략과 갈등, 비공식적 연합 등을 관찰하고자 하기 때문에 양적 연구 방법이 아닌 인터뷰와 텍스트 분석을 포함한 질적 연구 방법을 선택하였다. 현지조사 및 인터뷰는 2014년 3월 16일부터 시작하여 2016년 6월 16일에 종결되었다.

본 논문의 흐름은 다음과 같이 구성된다. 제 2장은 기존 학계에서 돌봄노동의 전세계적 외주화를 해석하는 거시적 관점과 미시적 관점의 연구를 분석하고 추가적인 논의가 필요한 공백을 밝힌다. 더불어 사회과학 분야에서 다뤄지는 이주 레짐(migration regime) 개념이 이주 돌봄노동시장 논의의 한계를 극복하는 데에 어떻게 기여할 수 있는 지 고찰한다. 제 3장에서는 사례 연구 차원에서 서울시의 돌봄정책의 발달 과정과 이주 돌봄노동자의 노동 역사를 분석한다. 제 4장에서는 식모와 조선족 돌봄노동자를 둘러 싸고 각 시대의 정부, 가정, 민간 등의 도시 이해관계자들이 어떤 상호작용을 전개해 왔는지를 살펴 본다. 제 5장에서는 레짐 이론을 적용하여 이주 돌봄노동자들을 안정적으로 수급하고 관리하기 위해 도시 이해관계자들이 어떤 방식으로 연합을 형성하며 통치권력을 획득해 왔는지를 고찰한다. 4장과 5장의 결론 도출을 위해 통계자료와 정부보고서, 과거 신문 기사를 비롯한 문헌들과 37명의 인터뷰 자료를 이용한다. 제 6장에서는 향후 후속연구 주제를 간략히 제안하고자 하며 논의를 마치고자 한다.

제 2 절 연구 방법

해당 연구는 서울에 거주하는 10명의 조선족 입주 돌봄노동자, 14명의 조선족 고용주, 6명의 식모 고용주, 7명의 도시 이해관계자를 포함하여 총 37명과 인터뷰 자료를 기반으로 한다. 7명의 도시 이해관계자는 직업

소개소 2곳, 교회 1곳, 시민단체 1곳, 정부부처 2곳과 시립 고용센터 1곳을 포함한다. 그 외에도 문헌 연구, 답사 및 참여관찰을 이용했다. 인터뷰 대상자들을 만나기 위해 연구자가 교류하던 봉사단체, 이주자 교회 등의 네트워크를 중심으로 눈덩이 샘플링(snowball sampling)을 이용하였다. 예외적으로 한 그룹(조선족 2-조선족 고용주 2)을 제외하고 한 가구 내에 직접 고용관계를 맺는 한국인과 조선족의 인터뷰를 피하였다. 관계 악화를 우려해 인터뷰 도중 내용을 왜곡하여 전달하거나 인터뷰 후 응답자간에 불화가 일어날 상황을 미연에 방지하기 위함이었다. 기사 내용은 모두 한문에서 한글로 해설되어 본 논문에 제시되었다.

이주 돌봄노동자 연구를 수행하기 위해서는 질적 방법론의 사용이 가장 적절하다. 그 이유로는 두 가지가 있다. 첫째, 이주 돌봄노동자들은 주로 비공식 부문에 포함되어 제도 밖에 존재하기 때문에 양적 통계 자료 수집 및 취득에 어려움이 있다. 최근 10년간 다양한 국내 연구들은 돌봄노동자 서비스에 종사하는 조선족 여성의 규모를 파악하기 위한 센서스 분석을 수행했으나(장혜경 외, 2008; 정기선 외, 2010; 김영순 외, 2014) 수치 차이가 서로 2배를 넘나드는 등 정확한 집계에 어려움을 겪었다. 돌봄노동자의 고용이 사적으로 이뤄지는 경우가 많기 때문에 정확한 통계 자료를 집계하기란 어렵다. 둘째, 본 연구는 정부 행위자와 비정부 행위자를 포함한 이주레짐의 공간정치적 전략과 갈등, 비공식적 연합을 관찰하고자 하기 때문에 통계로 표현되지 않는 역동성을 살펴 볼 필요가 있었다. 따라서 본 논문은 반구조적 질문지를 토대로 인터뷰를 수행해 예상치 못한 중요한 함의를 도출하도록 했다. 현지조사 및 인터뷰 수행은 2014년 3월 16일부터 시작하여 2016년 6월 16일에 종결되었다.

가정 행위자 인터뷰와 관련해 고용주는 식모를 고용했었던 이들과 조선족 돌봄노동자를 채용하고 있는 이들을, 이주 돌봄노동자는 조선족 이주여성들을 대상으로 했다. 고용주 인터뷰를 집안의 남성 가장이 아닌 여성으로 한 이유는 돌봄노동자를 관리하는 이들이 보통 개별 가정의 기혼여성들이었기 때문이다. 식모 고용주와 조선족 고용주는 시대를 불문하고 그 당시 지역사회의 중상층에서 상류층의 지위를 가진 것으로 나타났다. 식모

고용주들은 어렸을 때 여종의 돌봄으로 자라나거나 자수성가한 부모 밑에서 자란 상류층이었으며 조선족 고용주들은 매월 160만원에서 200만원의 월급을 줄 수 있을 정도의 경제력을 지녔다. 다만 이주 돌봄노동자와 갖는 나이 차이와 관련해 두 그룹은 차이점을 보였다. 50년대부터 80년대 당시 식모를 집에 들였던 고용주들은 자신이 고용한 돌봄노동자보다 평균 20에서 30세 정도 나이가 많았다. 반면 조선족 고용자들은 전체 14명 중 3명을 제외한 모두가 자신이 채용한 조선족 여성노동자보다 나이가 적었다. 따라서 식모와 식모 고용주 간에 형성된 모성관계가 조선족 여성과 고용주간에 발생하기는 힘들었을 것으로 추측된다.

제 3 절 용어 정의

본 논문의 돌봄노동자는 노인, 아이 등 타인의 돌봄이 필요한 사회 구성원들에게 직접적 혹은 간접적 돌봄 서비스를 제공하는 인력을 의미하며 전일제 노동자를 대상으로 하였다. 근로기준법 제 11조에 따르면 법적 용어로 해당 돌봄노동자들을 “가사사용인”으로 명명하나, 본 논의에서는 가사사용인이라는 용어 대신 돌봄노동자를 개념어로 사용할 계획이다. 국내법에 등장하는 용어인 가사사용인은 어감 상 피고용자가 아닌 그 고용주를 의미하는 것으로 혼동될 우려가 있기 때문이다. 국내의 돌봄노동시장에서 식모와 조선족 돌봄노동자가 점하는 노동 지위는 아래 [표 1-1]의 음영처리 된 부분에 해당한다. 즉, 식모와 조선족 돌봄노동자는 서비스에 대한 금전적 대가를 받는 유급 노동자이면서 개인 고용주에게 사적으로 채용된 비공식 시장노동에 해당한다.

[표 1-1] 돌봄서비스의 유형에 따른 분류표

		돌봄의 대상		
		아동	노인	환자와 장애인
돌봄서비스 유형	비임금 가족노동	어머니, 할머니 (수유, 학습, 말하기, 놀아주기 등)	딸, 며느리 (식사, 목욕, 의료적 관리)	가족원 (주로 여성)
	비공식 시장노동	가사도우미, 아이돌보미	요양도우미	간병인
	임금고용 (사회 서비스 바우처 포함)	보육교사, 유치원교사, 가사간병서비스	요양보호사, 가사간병서비스	간병인, 가사간병서비스, 간호사, 활동보조인

출처: 이숙진, 2011에서 재구성

이주 돌봄노동자의 업무 경계가 매우 모호하기 때문에 본 논문은 [표 1-1]의 비공식 시장노동 유형에 포함되는 가사도우미, 아이돌보미, 요양도우미, 간병인 중에서 특정한 세부 직업들을 선택하여 다루지 않았다. 식모 고용주와 조선족 고용주, 조선족 여성 인터뷰에 따르면 한국의 이주 돌봄노동자들은 보육도우미, 간병인, 가사도우미라는 형태 중 하나에 전담하여 근무하는 경우가 드물었다. 이들은 고용주의 요구에 따라 세 가지 영역의 근무 형태를 오고 가는 모습을 보였다. 특히 아이를 돌보는 보육도우미의 경우 아이가 자라고 육아의 필요성이 줄어들어 따라 보육도우미에서 가사도우미로 역할을 바꾸는 경우가 잦았다. 따라서 본

논의에서는 아이를 돌보는 노동자, 노인을 돌보는 노동자 등 돌봄 대상을 구분하지 않고 이주 돌봄노동자를 통칭하여 연구하고자 한다.

제 2 장 문헌 연구

제 1 절 돌봄서비스의 전지구적 분업화

돌봄노동의 전세계적 분업화를 거시적인 관점에서 연구한 학자들은 주로 출신국의 배출요인과 정착국의 흡입요인에 주목해 왔다 (Hochschild, 2000; Parreñas, 2001; Sassen, 2002; Zarembka, Van, 2010). 돌봄노동의 전지구적 분업화를 흡입요인으로 설명하는 데 있어 혹셀드(2000)와 사센(2002)은 선진국에 존재하는 돌봄노동의 위기가 이주여성노동자에 대한 수요를 꾸준히 증가시켜 왔다고 주장한다. 사센(2002)은 전통적인 여성 역할의 공백을 제 3세계 출신 여성 이주자를 이용해 충당하기 시작했다고 지적한다. 이민 유입국에 있는 현지 여성들은 공적 영역의 인력 시장에 흡수되었기 때문에 돌봄노동이나 육아와 같은 사회적 재생산 영역에 대한 책무가 저소득 이주여성들에게 전가되었다. 반 호른(2010)은 정착국에서 반(反) 이주자 분위기가 팽배해지는 상황 속에서도 이주 돌봄 노동자를 끌어당기는 흡입요인이 여전히 작동하는지를 실증적으로 증명함으로써 이 논의를 더욱 풍부하게 하였다. 그녀는 이주 돌봄노동자의 고용이 반이주자적 분위기에 전혀 영향을 받거나 위축되지 않는다고 결론을 지었는데 이는 이미 선진국에서 이주 돌봄노동자들이 없어서는 안 될 노동 지위를 점하고 있기 때문이라고 보았다.

또 다른 연구들(Parreñas, 2001; Zarembka, 2002; Pyle, 2006)은 출신국의 배출요인에 주목하였으며 출신국의 만성적 가난이나 도시 엘리트의 기회주의적 행위와 같은 사회 현상들이 이주여성으로 하여금 선진국의 돌봄노동자 계급으로 편입되도록 만든다고 보았다. 파레냐스(2001)는 저소득 국가 정부들의 계산된 전략이 전지구적 재생산 영역의 분업을 촉진하는 배출요인으로 작용한다고 보았다. 해외 송금액에 의존하고 있는 저소득 국가의 정부들은 외화벌이를 극대화 할 목적으로 여성들이 해외로 이주를 해 이주 노동자가 되도록 부추긴다. 파레냐스는 필리핀의 사례를 들며 필리핀

정부의 젠더화된 이민 정책이 자국의 여성 인력들이 소위 “세계의 하인들”로 변모하도록 부추긴다고 비판한다. 정치 엘리트에 주목한 파레냐스와 달리, 파일(2006)은 정부뿐 만 아니라 브로커와 같은 비정부적 행위자들이 자국 여성들의 해외 하층 돌봄노동자로의 유입을 촉진하는 배출 요인으로 작용한다고 분석함으로써 논의를 진전시켰다. 직업 브로커들은 인신매매를 하거나 교묘하게 현지 여성들을 속이는 방식으로 해외 선진국의 재생산 영역에 여성 인력을 수출한다.

다른 학자들은 거시적으로 지정학적 역동성을 분석하기보다 미시적인 관점에서 돌봄노동자들이 어떻게 정체성을 재구성하고 고용주와 갈등을 일으키는 지를 보았다(Lan, 2003; Bott, 2005; Akalin, 2007; Anderson, 2007; Degiuli, 2007; Martin Stevens et al, 2012). 위 문단에서 논의하였던 정치경제학적인 구조와 달리, 해당 학자들은 현지 고용주에 의해 행해지는 억압과 이주 여성들의 권리 투쟁에 주목했다. 란(2003)과 앤더슨(2007)은 이주 돌봄노동자의 “외국인성(foreignness)”이 민족간 우열을 경계 짓고 현지 여성 고용주와의 갈등을 일으키는 데에 중요한 역할을 한다고 보았다. 예를 들어 앤더슨(2007)은 이주여성이 외국 출신이라는 점은 그들의 사적 영역에서 노동자를 착취한다는 죄책감을 덜 수 있는 핑계거리가 되고 있다고 주장한다. 더 나아가 란(2003)은 “경계 작업(boundary work)”이라는 용어를 통해 대만 여성 고용주와 외국인 돌봄노동자가 어떻게 서로의 정체성과 사회경제적 경계를 협상하는지 분석했다. 현지 고용주가 민족 위계를 강조하고 이주자를 자신의 가족 영역으로부터 배제시키고자 하는 의지가 크면 클수록 이주 돌봄노동자의 음식이나 가전 제품 등 삶 공간에 대한 접근성은 떨어진다고 주장한다.

이주여성 개인이 처한 다양하고 예외적인 현실을 포착하지 못하는 거시적인 관점에 회의감을 느낀 학자들은 보다 미시적인 스케일에서 고용주-피고용자간의 소정치(micropolitics) 현상을 보기 시작했다. 오늘날 가장 뜨거운 쟁점은 이주 돌봄노동자들이 현지 고용주의 억압과 폭력에 저항하기 위해 어떠한 대처 전략을 발전시키는 지에 관한 문제다(Gill, 1994; Chang and Groves, 2000; Lan, 2003; Lyons, 2004; Degiuli, 2007; Pande, 2012).

전통적으로 학자들은 이주여성들의 소극적인 저항을 분석하는 데에 그쳤다(Gill, 1994; Chang and Groves, 2000; Lan, 2003). 예를 들어 이주 돌봄노동자들이 고용주를 뒷담화하면서 분노를 표출하거나 옷을 단정히 입어 “입주 매춘부”라는 낙인을 피하는 등의 전략 등이 저항의 일환이라고 보았다. 해당 연구들은 착취 시스템 자체를 전복시키고자 하는 이주 여성의 힘과 의지를 과소평가했다는 비판을 받아왔다. 오늘날 점점 더 많은 학자들은 이주 돌봄노동자들이 주축이 되거나 아래로부터의 노동조합이 중심이 된 적극적이고 투쟁적인 저항을 조명하고 있다(Lyons, 2004; Anderson, 2010). 예를 들어 앤더슨은 2010년대 들어서 이주 돌봄 노동자들의 적극적인 권한 신장 운동-풀뿌리 노동조합을 결성한 뒤 고용주를 바꿀 자유를 획득하고 고용 안정성을 증진시키기는 등-을 연구해 왔다.

지리학자들은 이주 돌봄노동자들이 경험하는 사적 공간에서의 억압(England, 1997; Pratt, 2005)과 공적 공간에서의 권리 쟁취(Yeoh and Huang, 1998; Law, 2002; Pande, 2012; Yeoh and Soco, 2014)를 대비한 연구를 수행하여 차별화된 기여를 했다. 90년대 브렌다 여의 연구는 공공 장소의 전복적 힘을 분석하면서 이주 돌봄노동자의 공간에 대한 담론을 주도하는 역할을 했다. 브렌다 여와 설리나 황(1998)은 “누군가에게 가장 사적인 공간이 다른 이에는 가장 공적인 공간이 될 수 있다(Short, 1996)”는 아이디어에서 출발해 이주 돌봄노동자가 편안함을 느끼는 장소는 교회나 공원과 같은 공공공간임을 밝힌다. 판데(2012)는 중규모의 저항에 주목하여 기존 공적 공간-사적 공간의 구분 담론을 풍부하게 만드는 데에 기여하였다. 그녀는 공적 공간에의 접근이 차단된 돌봄노동자들이 민족 교회 등 소규모 커뮤니티를 중심으로 노동조합을 설립하여 집단적인 저항을 실천한다는 점을 발견했다. 최근의 다양한 지리학 연구들은 이주여성의 권리 향상이 단순히 행위자의 노력이나 의지에 의해서 성취되지 않으며 장소의 맥락이 중요하다는 지리학의 중요성을 알렸다는 점에서 의의가 있다.

기존 연구의 한계로는 돌봄노동시장의 전지구적 외주화를 주도하는 도시 내 권력주체의 복잡성을 배제하고 거시와 미시 연구로 양극화 되었다는 점에 있다. 문헌들은 주로 거시적인 관점에서 돌봄 인력을 외국에서 수급하고

통제하는 국가들의 정책을 분석하거나, 미시적인 관점에서 이주 돌봄노동자들의 이주 동기와 노동 경험을 분석하였다. 하지만 생존을 위해 이주하는 주변부 인력들과 그들을 기피산업에 고용시키기를 원하는 국가, 이 두 주체만의 순수한 이익 균형만으로 이주노동자의 공간적 재배치가 이뤄지는 경우는 많지 않다. 이와 관련해 이주 레짐(migration regime) 연구들은 전지구적 노동이주의 흐름이 다양한 도시 이해관계자들의 개입에 의해 형성되는 정치경제적 집합체임을 밝힌다. 돌봄노동과 같은 재생산 영역은 제조업, 농업 등의 생산 영역과 달리 이주 돌봄레짐의 연구 대상에서 상대적으로 소홀히 여겨져 왔다. 하지만 도시화로 사람들의 일상생활이 체계화되어 가는 과정 속에서 돌봄노동 또한 상품화와 외주화의 대상이 되었기 때문에 레짐 이론의 적용을 통한 내부 권력주체의 메커니즘을 살펴보는 일은 시대 상 매우 시의적절하다고 볼 수 있다. 이에 본 논문은 이주레짐 개념을 적용하여 도시의 행위자들이 이주인력으로 구성된 돌봄노동시장을 자신들이 원하는 방향으로 관리하기 위해 어떻게 상생하고 비공식적 연합을 결성하는지를 살펴보고자 한다.

제 2 절 이주레짐이론을 통한 돌봄서비스의 재해석

이주레짐(Regime of migration)은 사회과학의 다양한 분야에서 점점 더 많은 관심을 받고 있으나 그 탄생 역사가 짧은 만큼 아직까지 용어의 정의가 단일하게 통일되지 않았다. 대체적으로 기존 문헌들은 이주 레짐을 인구의 이동을 관리하는 행위들의 공식화, 혹은 규격화 과정으로 정의한다(Bailey et al, 2002; Lindquist et al, 2012; Bouter and Gest, 2014). 이주 관련 연구자들은 기업가이나 브로커와 같은 도시 행위자들보다는 이주자, 이주자의 이동 동기, 그들의 가족, 이주자간의 네트워크에 주된 관심을 가졌기 때문에 레짐 이론의 적용이 늦은 편이었다(Lindquist et al, 2012). 초창기의 이주레짐 연구는 국가 중심의 정책 레짐에 주목하였다. 이들은 국가 정부가 법과 제도를 만들고 개정하는 과정 속에서 어떻게 효율적으로 이주 인구를 관리하고 국경을 통제하는 지를 분석했다(Bouter and Gest, 2014; Mirilovic,

2014; Rutledge and Roble, 2010). 하지만 최근의 연구 경향으로는 국가 중심의 이주레짐 담론에 반기를 들며 이주 브로커, 국제 결혼 브로커, 초국적 기업가 등 레짐을 구성하고 있는 다양한 민간 행위자에 주목하기 시작하고 있다.

이주레짐 연구는 크게 송출국가에서 작동하는 이주레짐, 그리고 정착국가에서 형성되는 이주레짐을 분석한 두 가지 연구 흐름으로 이어졌다. 송출국가에 관한 이주레짐 연구는 주로 이주-개발 담론과 밀접한 관련이 되어 어떻게 저소득 국가에 있는 국가와 지방 정부가 유출된 인구를 어떤 방식으로 추적하고 관리하여 이득을 극대화하는가에 대한 연구가 주류를 이뤘다(Biao, 2003; Faist, 2008; Mirilovic, 2014). 특히 가장 큰 송출국가에 해당하는 인도와 중국에 있는 국가 정부, 도시 정부, 그리고 그들이 결정하는 이주 정책들이 많은 주목을 받았다. 예를 들어 바오(Biao, 2003)은 국제 이주를 엄격히 통제하던 중국 정부가 이주를 장려하고 더 나아가 귀환자(returnee)를 유인하기 위해 각종 인센티브를 제공하는 일련의 태도 변화에 주목했다. 그는 송출국가의 정부 행위자가 높은 보수와 감세 혜택을 귀환자에게 보장함으로써 그들이 선진국에서 배운 노하우를 모국에 전파하도록 유도한다. 점점 더 많은 연구들은 개발 도상국들이 유출인구를 관리해 정치경제적 이득을 얻는 방법이 이중국적 제도의 허용과 함께 더욱 다양해 졌다고 본다. 예를 들어 파이스트(2008)는 인도 정부의 예시를 통해 미국, 캐나다 등지에서 살고 있는 인도인 이주자들이 가져다 주는 각종 혜택을 누리기 위해 정부가 이중국적 보장이라는 제도적 장치를 어떻게 이용하는 지를 분석한다.

정착지역의 정부 행위자들은 국경국가 정체성을 유지하면서도 다른 지역으로부터 이주인력을 도입해 경제 성장을 이루고자 하는 두 가지 상충하는 목표를 지닌다. 정부 행위자가 이주자에 대한 행정적 권력을 넓히기 위해 사용한 수단으로는 법, 정책, 시민권(citizenship) 등이 있다(Bailey et al, 2002; Fan, 2004; Yeoh, 2006; Rutledge and Roble, 2010). 브렌다 여(Yeoh, 2006)는 정부 레짐이 이주자 집단에 대해 발달시키는 전략을 ‘쓰고 버리기(use and discard)’ 전략이라고 요약한다. 그는 정착국가에 있는

이주레짐의 발전 역사를 정부 행위자들이 이주자를 본국에 완전히 뿌리내리지 못 하도록 막는 일련의 노력들이 진화해 온 역사라고 보았다. 즉 정부 행위자들은 경기가 침체할 때라면 언제든지 이주노동자들을 그들의 모국으로 추방할 수 있도록 제한적인 시민권을 부여하고 그들의 몸과 이동성에 대한 통제력을 강화한다. 판(Fan, 2004)은 여기에 초국적 기업가들이라는 행위자를 추가하여 중국 지방정부가 세계의 자본 투자자들을 유인하고 도시의 압축적 성장을 촉진하기 위해 착취적 이주노동레짐을 형성한다는 사실을 밝힌다. 중국 지방 정부는 호구하는 전통적 공산주의 제도를 이용해 농촌 이주노동자들의 도시 호구 취득을 제한하고 건설현장, 봉제 공장 등 기피업종에 취직할 수 밖에 없도록 유도한다.

최근 연구들은 국가 권력과 정부 행위자에만 초점을 둔 분석 전통에 반기를 들며 정부 행위자와 비정부 행위자를 포함한 다양한 행위자간의 협력과 갈등을 포착하고자 한다. 이는 곧 레짐 행위자가 다양해진 현상이 이주자 집단에 대한 국가 권력의 영향력을 약화시켰는지에 관한 학문적 논쟁을 발전시켰다(Newland, 2010; Xiang, 2012). 뉴랜드(Newland, 2010)는 인구 이동에 개입하는 도시 엘리트와 행위자들의 숫자가 많아지면서 정부의 권력이 약화되었다고 보는 대표적인 학자 중 하나다. 그는 국제 이주자들이 이동과 구직과정에서 사적인 도시 이해관계자들에 의존하는 경향이 심화되었기 때문에 인구 이동에 대한 정부의 통제력이 약화되었다고 보았다. 반면 상(Xiang, 2012)은 정부가 비정부 행위자와의 협력을 통해 이전에 미치지 못했던 이주자의 삶에 대한 통제가 가능해졌다고 주장한다. 즉 그의 연구에 따르면 이주자에 대한 국가의 통제력이 다른 비정부 행위자에게 빼기기 보다 다른 방식으로 진화되었다고 해석한다. 그는 이주 브로커와 중국 정부간의 비공식적 협력에 주목하면서 국가가 민간 레짐에게 권력 일부를 줌으로써 보다 교묘한 방식으로 인구 이동의 동태를 파악한다고 본다.

농업, IT, 제조업 등의 생산 영역이 아닌 재생산 돌봄 영역에 대한 이주레짐 연구는 거의 전무한 실정이다. 이론 적용 사례가 적은 이유 중 하나는 가정공간에서 사적으로 고용되는 돌봄노동자의 노동 성격 때문인 것으로 보인다. 전통적 이주레짐 연구에서는 정책을 통해 이주노동력을

확보하는 정부 행위자와 이들을 소비하는 초국가적 기업 행위자가 주요 권력 집합체로 역할 한다. 비공식적 돌봄노동시장에서는 이주인력의 가장 큰 소비자가 가정이기 때문에 거대 자본주의 기업의 역할이 미미할 수 밖에 없다. 물론 이주레짐을 전면적으로 적용하지 않아도 이주 돌봄노동자를 둘러싼 이해관계자들의 공간정치를 분석한 뛰어난 문헌들이 존재한다(Bettio et al, 2006; Choi, 2011). 예를 들어 최(Choi, 2011)는 홍콩, 대만, 싱가포르 등의 동아시아 국가들의 사례를 통해 정부 행위자들이 대중의 돌봄 사회화 요구를 불식시키기 위해 주변부 여성의 이주를 어떻게 이용해 왔는지를 보여준다. 그는 아시아의 주요 선진국들이 1980년대 이후 공공 보육시설에 대한 여성단체들의 요구를 저지하기 위해 저임금 이주 가사노동자를 도입하는 편법적 전략을 취했다고 주장한다.

한국사회는 1950년대의 식모부터 현재의 조선족 돌봄노동자까지 긴 이주 돌봄레짐 역사를 가지고 있으나 이에 대한 국내 학계 관심은 미미했다. 국내 학계에서는 식모, 과출부, 조선족 가사노동자까지에 이르는 통시적 계보를 고찰한 역사적 분석이나(이혜경, 2004; 강이수, 2009) 이주 돌봄노동자의 노동 경험과 정체성 형성에 관한 미시적 연구(김원, 2004; 이해웅, 2005; 박소영, 2015)가 주류를 이뤘다. 기존 연구들은 두 가지의 문제점을 지닌다. 첫째, 식모와 조선족 돌봄노동자를 내국인과 외국인이라는 이분법적 프레임 안에 가두고 차별화된 노동 경험을 겪었던 존재들로 분석하였다. 하지만 식모와 조선족 돌봄노동자는 도시가 재생산의 위기를 극복하고 돌봄 의무를 전가하기 위해 도입한 이주여성인력이라는 점에서 분명한 공통점을 지닌다는 점을 상기할 필요가 있다. 둘째, 식모와 조선족 돌봄노동자를 둘러싼 다양한 이익집단간의 유기적 협업과 갈등 관계를 분석하기보다 서로를 독립적인 존재로 분석하였다. 기존 논의들은 이주 돌봄노동자와 정부(김원, 2004), 이주 돌봄노동자와 고용주(손여경·이송이, 2011)간의 공간정치적 역동성을 개별적으로 서술하는 데 그쳤다. 본 논의는 이주레짐의 적용을 통해 앞서 제시된 한계점을 극복하고 돌봄노동의 초지역적 외주화를 주도하는 도시 행위자간의 정치경제적 상호의존성을 부각하고자 한다.

제 3 장 서울시 돌봄시스템의 변천 및 현황

제 1 절 서울시 돌봄정책의 역사 및 현황

1. 서울시 돌봄정책의 역사

서울의 돌봄정책은 중앙 정부의 정책 기조와 방향을 함께 해 왔다. 다만 돌봄서비스라는 용어는 한국의 정책 기관에서 널리 쓰이는 공식 용어가 아니며(손문금, 2012) 사회서비스라는 이름으로 통합되어 운영되어 왔다. 이러한 모호성 때문에 본 논문은 국가와 서울 정책 기관 차원의 돌봄서비스를 파악하기 위해서 사회서비스 관련 논문을 수집하여 돌봄과 관련된 내용을 분석하였다. 분석 결과 결론적으로 한국 정부는 1950년대 개별가정의 가족들이 돌봄을 책임지는 가족의존주의에서 출발해 2000년대 이후부터 현재까지 사회가 의무를 분담하는 돌봄 보편주의를 추구하고 있다. 이 과정 속에서 서울시의 돌봄 서비스와 그 전달체계는 양적으로 확대되었다. 본 장은 김영중(2012)가 사용한 기준에 따라 서울의 돌봄정책 역사를 1세대, 2세대, 3세대로 분류하였다. 또한 돌봄의 다양한 대상 중에서도 노인, 아동, 장애인과 관련된 정책을 주로 살펴 보았다. 본 논문에서 다루는 이주 돌봄노동자들은 인터뷰 결과 주로 해당 세 가지 주체들을 돌보기 위해 고용되어 있었기 때문에 논의 상 범위를 축소하는 것이 적절하다고 보았다.

1세대(1950년대~1970년대)는 집단생활시설을 원조하는 방식이 주류였다. 이 시기의 돌봄서비스 제공은 특히 정부보다는 대부분 외국 원조에 기반을 뒀다(김영중, 2012). 당시에는 한국전쟁의 결과로 대규모 구호 서비스가 필요했으며 외부단체나 정부가 집단 수용시설에 운영 비용을 일부 지불하는 방식이 가장 흔했다. 당시의 개별 가정들은 국가 도움 없이도 우선해서 구성원을 보살피야 했으며 국가는 인구 구성원이 미처 담당하지 못한 잔여 부분에만 제한적인 돌봄 서비스를 제공했다. 구체적인 정책으로는 아동 돌봄과 관련하여 1961년에 제정된 「아동복지법」이 있다.

아동복지법을 포함한 초기의 아동 돌봄체제는 고아나 가출 청소년 등 부모의 양육을 받지 못하는 상황의 아동들을 중심으로 돌봄 서비스를 제공하였다(조흥식, 2013).

2세대(1980년대~2000년대)는 국가 및 도시에 있는 정부 기관들이 저소득 가정에게 이용서비스를 원조하는 정책이었다. 도시환경은 절대적 빈곤층에서 저소득층으로 사회복지서비스의 수혜 대상을 확장하는 데에 성공하였다. 하지만 여전히 선별적 복지에서 보편적인 복지로 나아가지는 못하는 상황이었다. 도시 공공 돌봄시스템은 도시 정부가 직접 나서서 이들의 돌봄 책무를 함께 나누는 것이 아니라 전통적인 직계가족을 가족 원래의 이상적 모습으로 상정하고 해당 기능을 다시 회복시키고자 하는 것을 목표로 했다(이미정, 2001). 예를 들어 노인 관련 돌봄은 아동 관련 서비스보다 약 20년정도 뒤늦게 본격적으로 시작되었고 2세대인 1980년대에 정비되기 시작했다. 1981년 「노인복지법」이 그 대표적인 예이며 해당 법에 따라 정부는 서비스 수혜대상으로 가족들로부터 소외된 저소득층 노인들로 한정했다.

현재의 서울시 돌봄 정책은 3세대(2000년대~현재)에 해당하며 바우처 방식을 기반으로 한다. 정책 출현의 배경으로는 가정 내 일-가족 양립 갈등의 극대화가 있다. 기혼의 취업 여성들이 증가하고 핵가족화가 진행되면서 개별 가정들이 돌봄 의무를 이전처럼 수행하기가 어려워 졌기 때문이다. 따라서 정부 부처는 저소득층을 중심으로 제공하던 선택적인 돌봄서비스를 일반시민에게까지 확장시켰다. 즉, 2세대의 경우 정부 부처가 서비스를 받을 대상자를 선택했던 반면 3세대에는 일반 시민들이 소비자의 입장에서 돌봄서비스를 신청할 수 있는 시스템이 마련되었다(김영중, 2012). 대표적인 예로 바우처 서비스의 도입을 통한 노인 돌봄 정책의 변화를 생각할 수 있다. 현재의 정부 부처는 65세 이상의 노인들 중에서 장기 요양 등급에 해당하기 않는 이들에게 자기 부담을 조건으로 시설, 재가 서비스를 제공한다(정소연·김은정, 2009). 보건복지부 전자바우처 안내 사이트에 따르면 노인, 아동뿐만 아니라 장애인 돌봄 정책에도 바우처 제도가 도입되었으며 소비자의 장애 등급과 가구 소득 수준에 따라 차등화된 바우처

지원금을 제공하고 있다.

[표 3-1] 서울시 돌봄 제공기관의 건립 년도

	건립 년도	
	1, 2세대: 2000년 이전(%)	3세대: 2000년 이후(%)
종합	85.7	14.3
노인	14.4	85.6
장애인	31.8	68.2
아동/청소년	16.9	83.1

출처: 윤민석 외 3인, 2014에서 재구성

3세대 돌봄정책을 반영해 서울시에도 2000년을 기점으로 돌봄 인프라가 확충되었으나 여전히 많은 이들이 혜택으로부터 배제되고 있다. 서울의 돌봄시스템은 양적인 꾸준히 성장하고 있으나 질적인 향상 면에서는 아직 해결해야 할 과제가 많다. 위의 [표 3-1]은 서울시에 위치한 돌봄 제공기관들의 건립 년도를 2000년을 기준으로 나눈 표로 서울시 돌봄인프라의 질적 성장을 보여준다. 표에서 제시된 정보에 따르면 종합 돌봄시설을 제외하고 노인, 장애인, 아동/청소년 돌봄시설은 모두 2000년 이후에 집중적으로 건설되었다(각각 85.6, 68.2, 83.1 퍼센트). 하지만 2014년 서울연구원의 자료에 따르면 해당 기관들 중 약 41.5퍼센트의 시설들이 5인 이하의 종사자로 운영되는 소규모 사업체이며 정부의 바우처 사업 동참 정도 또한 저조한 것으로 나타났다. 더불어 정부 바우처 사업에 참여하고 있는 서울시 돌봄시설들 조차 허위결제, 자격 충족이 안 되는 관리자의 임명, 4대 사회보험 미가입 등의 다양한 문제를 가지고 있었다.^①

^① “7200억 들인 서울시 돌봄서비스(바우처)기관 절반이 ‘부실’ ”, 머니투데이, 2015년 09월 02일.

2. 서울시 돌봄정책의 현황

서울시 돌봄 정책의 최근 방향성은 2014년에 서울시가 발행한 4개년 중점 과제(2014년~2018년)에 나타나 있다. 중점 과제 중 복지 및 여성가족분야 관련 의제는 23개인데 이 중 6개가 돌봄 정책과 관련된다. 아래의 [표 3-2]에 따르면 서울시가 설정한 주요 돌봄 아젠다 중 3개는 복지 정책 파트에, 3개는 여성 정책 파트에 소속되어 있다.

[표 3-2] 서울시 4개년 중점 과제 중 돌봄정책 관련 내용

분야	돌봄 관련 정책과 내용
복지 정책	<p><과제 4> 치매 요양 걱정 없는 서울 만들기</p> <ul style="list-style-type: none"> • 최근(2013년 기준)의 공공 노인요양 시설 254개소를 284개소로 30개 추가 확충 • 2018년까지 2,000명의 대기자 수를 해소
	<p><과제 7> 어르신·장애인 돌봄 부담 줄이기</p> <ul style="list-style-type: none"> • 돌봄을 수행하는 가족 구성원들을 위해 돌봄 휴가제도를 마련 • 장애인의 안전 확보를 위해 24시간 활동지원을 제공
	<p><과제 9> 어르신 돌봄 종사자에 대한 지원 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> • 시설, 재가 돌봄노동자가 휴식할 수 있는 쉼터 제공 • 돌봄노동자 인식 개선을 위한 캠페인 전개
여성 정책	<p><과제 2> 국공립 어린이 집 1,000개소 확충</p> <ul style="list-style-type: none"> • 비용을 절감하는 기존의 방식을 유지하는 선에서 학교나 공원 등을 활용하는 새로운 방법 모색 • 전지역적으로 국공립 어린이 집을 균형 있게 입지
	<p><과제 6> 마을 중심의 여성·건강카페 「여유만만」 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> • 유희공간을 무상 임대하여 비용 절감형의 마을카페 건설 • 공동육아, 보육반장 등 마을 중심의 모임을 활성화
	<p><과제 7> 보육품질지원센터 설치</p> <ul style="list-style-type: none"> • 어린이 집의 품질 향상을 위한 관리 대책의 수립 • 보육교사에게 맞춤형 교육을 실시

출처: 서울특별시에서 발간한 서울시정 4개년 계획(2014)을 재구성

[표 3-2]의 ‘복지 정책’ 항목은 장애인, 노인 간병과 관련된 돌봄 제도를 다룬다. 서울시정 4개년 계획에 따르면 서울시는 장애인과 노인을 위한 공공 시설을 확충하거나 돌봄종사자들을 위한 혜택을 제공하는 것을 목표로 한다. 예를 들어 <과제 4>는 노인 요양시설을 사용하기 위해 기다리는 약 만 명의 대기자 수를 어떻게 줄일 것인지에 관한 정책이다. 본 과제에 따라 서울시는 2018년까지 약 100명의 노인을 수용할 수 있는 요양 시설을 종로, 노원 등의 지역에 30개를 신설할 계획이다. <과제 7>과 <과제 9>는 돌봄노동자의 복지에 관한 아젠다에 해당한다. 본 제도는 노인들을 돌보고 있는 저소득 가족 구성원들에게 여행 비용을 지원하고자 한다. 2016년 기사에 따르면 실제로 서울시는 2015년 한 해 동안 696명의 시민들에게 휴가비를 제공한 것으로 알려졌다^②. 더불어 <과제 9>는 노인 돌봄노동자들이 휴식할 수 있는 지원센터를 설치하거나 스스로의 권리를 지키는 방법을 숙지하도록 권리수첩을 배부하는 것을 목표로 한다.

[표 3-2]의 ‘여성 정책’ 유형은 아이 보육과 연관된 과제를 다룬다. 서울시 육아 정책의 가장 도드라지는 특징 중 하나는 도시 예산을 절감하기 위해 기존의 유헴공간들을 육아 친화 공간으로 전환하는 것에 있다. 표에 제시된 여성 정책 중 <과제 2>는 국공립 어린이 집 1,000개 확충에 대한 내용으로 서울시 보육서비스가 지나치게 민간에 의존하고 있는 현상을 극복하기 위해 제안되었다. 본 과제의 내용에 따르면 서울시는 예산을 크게 늘리지 않는 선에서 민간 어린이 집을 국공립으로 전환하거나 종교시설이나 기업 등이 무상으로 보육 공간을 제공하도록 유인하고자 계획한다. <과제 6>은 도시에 있는 자투리 공간들을 이용해 공동육아를 위한 공공장소를 마련하고자 한다. 더불어 <과제 7>은 보육품질지원센터를 설치해 국공립 어린이집의 품질을 유지하거나 향상시키고자 한다.

현재 서울시의 돌봄 정책이 가진 특징은 민간이나 커뮤니티 단위의 자생적인 돌봄 해결을 신생 프로그램을 통해 권장하고 있다는 점이다. [표 3-2]의 6개 정책 중 절반은 서울시민들이 사적으로 돌봄노동자를

^② “서울시, 치매환자 돌봄가족에 휴가비 쏜다”, 매일경제, 2016년 06월 07일.
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=256392&year=2016>

고용하도록 도와주거나 주민들이 스스로 가족 구성원을 돌볼 힘을 회복하는 것을 목표로 한다. ^③ 이러한 가족의존적 돌봄시스템은 정부와 서울시가 추진하고 있는 아이돌보미 사업에서도 잘 드러난다. 서울시 아이돌보미 지원사업은 「아이돌봄 지원법」과 제 4조와 제 20조에 근거하여 돌봄노동자를 가정들에게 유료로 알선한다(김희정, 2015). 2016년을 기준으로 아이돌보미 사업은 시간제 돌봄노동자를 이용할 경우 시간당 6천원, 종일제 돌봄노동자를 채용할 경우 월 120만원을 청구한다(2015년 아이돌봄 지원사업 추진계획, 2015.03.19.). 결국 현재의 시스템은 일정 정도의 금액을 사용인으로부터 받으며 돌봄에 대한 가족 개인의 책임을 어느 정도 요구하고 있는 실정이다.

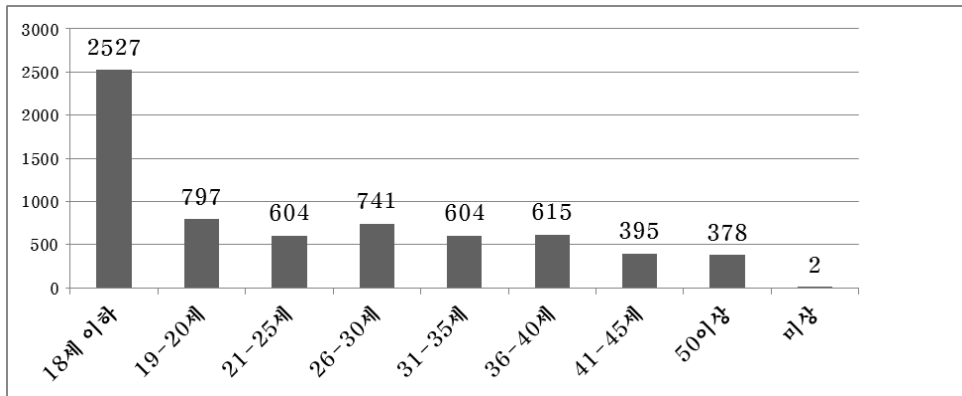
제 2 절 서울시 이주 돌봄노동자의 역사

1. 1950년대~1980년대: ‘식모’의 등장과 소멸

산업화 이래 서울시민들이 주로 채용한 이주 돌봄노동자로는 식모와 조선족 돌봄노동자가 있다. 1992년 한중 수교를 분기점으로 1950년대부터 70년대까지는 어린 식모들이, 90년대 이후부터 지금까지는 조선족 여성이 중추적인 인력으로 일하고 있다. 기존 학자들은 1970년대 이래 기술이 발달하고 산업화가 진행되면서 돌봄노동자의 숫자가 줄어들고 마침내 사라질 것이라고 예측했다. 하지만 여성 취업인구의 증가, 핵가족화, 인구 고령화 등의 다양한 요소가 개입하면서 유급 돌봄노동서비스에 대한 수요가 여전히 유지되고 있다(이혜경, 2004; 강이수, 2009). 다만 본 장에서 이주 돌봄노동자들의 규모를 정확히 파악하는 일은 어려운 일이다. 식모와 조선족 돌봄노동자들은 개인 대 개인 사이에서 비공식적으로 고용되는 경우가 많았기 때문이다. 따라서 본 논의에서는 정확한 통계 수치를 제공하기 보다는 이들이 해당 사회에서 어떤 노동지위를 점하였는지를 서술하고자 한다.

^③ ‘어르신·장애인 돌봄 부담 줄이기’, ‘어르신 돌봄 종사자에 대한 지원 강화’, ‘마을 중심의 여성·건강카페 「여유만만」 운영’이 이에 해당한다.

단위: 명



[그림 3-1] 상경 여성들의 연령 분포 (1974년)

출처: 김정화(2002)에서 재구성

1950년대부터 70년대까지 많은 농촌 이주여성들이 식모 직업을 택했으며 이는 그들이 가진 열악한 사회적 지위가 일종의 장벽 역할을 했기 때문이다. 당시 서울로 이주한 여성들은 주로 농촌의 저소득 계층 출신의 어리고 학력수준이 낮은 여성이었다. 상경 여성들은 공식부문에 취업이 가능한 연령이 되기 전까지는 별다른 기술이 필요 없는 식모로 개별 가정에서 일하는 경우가 많았다. [그림 3-1]에 따르면 6,663명의 상경 여성들을 대상으로 조사한 결과 38 퍼센트에 달하는 이들이 20세가 되기 전에 서울로 이주하는 것으로 나타난다. 이 중 절반에 해당하는 여성들의 최종학력은 국민학교 졸업(3,160명)이거나 문맹(1,313명)이었다(김성희, 2002). 따라서 이들에게 주어진 취업 기회는 식모나 버스 안내양 등 상대적으로 기술이 필요 없는 단순 직종들이었다. 이와 관련해 식모 고용주 1은 상경여성들에게 공장 직공이 인기가 많았으나 어린 여자들에게는 가정에서 일하는 편이 안전하다고 판단하여 식모로 일하는 경우가 많았다고 언급했다.

상경 식모들의 낮은 사회적 지위는 그들의 임금이 낮게 형성되는 데에 중추적인 역할을 했다. 특히 돌봄노동을 노동으로 인정하지 않던 시대 분위기, 즉 “여자라면 누구든 집안일을 할 수 있다”라는 젠더 이데올로기가

결합하면서 식모들이 노동에 대한 정당한 보수를 받지 못하는 경우 또한 존재했다. 서울의 식모들이 받았던 임금규모에 대한 공식적인 통계는 알 수 없으나 강이수(2009)의 연구에 따르면 많은 식모 고용주들은 식모를 무보수로 고용하고 결혼 비용을 제공하는 것으로 그 동안의 임금을 대신했다고 한다. 돌봄노동자 고용에 큰 돈이 필요하지 않았기 때문에 서울시민들은 단순히 신분 유지를 위한 목적으로도 식모를 쉽게 고용했다. 따라서 그 당시 서울에서는 어느 정도 가정 형편이 되었던 가정이라면 누구든 흔하게 식모를 두었다고 한다. 1973년에는 서울시 127만 가구에 고용된 식모의 수가 24만 6천명에 달하면서 평균적으로 다섯 가정 중 하나는 식모를 고용하였다(신경아, 2007).

1980년대가 되면서 농촌출신 젊은 여성들이 제조업의 생산직을 새로운 일터로 찾아 떠났고 식모 인력이 고갈되기 시작하였다. 돌봄노동직업이 외면 받은 이유는 공장의 건설과 상경 여성들의 높아진 교육 수준에 있다. 60년대 후반에는 제조업의 생산직 영역에서 더 많은 여성 인력을 필요로 했기 때문에 국가와 도시정부는 어린 이촌향도 여성들을 점점 생산영역으로 유도하기 시작했다(강이수, 2009). 대신 급격히 늘어난 공장과 새로운 일터는 식모 신분을 벗어나고 싶었던 이주여성들에게 좋은 기회였다. 더불어 1980년대 이후로 여성들에게 교육기회가 확대되면서 공장에의 문턱이 낮아진 영향도 작용했다. 식모 고용주 3에 따르면 농촌에서도 여성들의 교육수준이 높아지면서 공장에서 일을 할 만큼의 자격을 갖추었고 굳이 차별 받는 식모로 살아갈 필요가 없어졌다고 한다. 결과적으로 많은 이주여성들은 식모를 그만두고 공장에 취직하거나 식모 직업을 아예 거치지 않고 상경하자마자 공장 인력으로 취업하는 경우가 많아졌다.

1980년대 서울 도시민들은 식모부족 파동을 극복하기 위해 가까운 친족에게 부탁하거나 파출부를 고용하는 전략을 취했다. 한중수교가 체결된 1992년까지 10년 남짓한 기간 동안 기혼여성들을 배려한 공적 돌봄 지원체계는 마련되지 않은 상태에서 돌봄노동을 수행할 외부 노동력은 점점 고갈되기 시작했다. 일-가정 양립이 어려운 상황에서 도시의 중상류층은 친어머니 혹은 시어머니의 조력에 의존하거나 시간제 파출부를 채용하였다.

특히 이 당시 가장 큰 변화는 돌봄노동직업의 점진적 전문화에 있다. 식모를 고용하던 이전의 시대와 달리 파출부 일은 YWCA 등 시민단체의 도움으로 노동시간과 임금의 표준화가 진행되고 있었다. YWCA는 가사노동자의 노동 환경 개선을 위해 소속 파출부의 임금을 소폭 상승시켰으며 오전 9시부터 오후 6시까지의 노동 시간을 권장하였다. ④

2. 1990년대~현재: 조선족 돌봄노동자의 등장

1992년 한국수교가 이루어지면서 동북3성의 농촌지역은 서울 지역으로 돌봄노동 인력을 제공하는 가장 중요한 산실 중 하나로 역할 해 왔다. 90년대 당시 한국과 중국이 가졌던 경제발전 정도의 차이는 조선족이 국경을 넘어 한국으로 진출하는 배경을 제공하였다. 1987년의 국내 조선족 인구는 780명에 불과했으나 한중수교가 체결된 지 3년이 지나지 않아 1995년에는 조선족 인구가 약 4만여 명을 돌파했다. 아래 [표 3-3]의 통계청 자료와 같이 서울시에 거주하고 있는 조선족 여성은 2014년을 기준으로 총 69,239명으로 국내에서 조선족 여성들이 가장 많이 살고 있는 두 번째 행정구역에 해당한다. 하지만 각 지역의 총 인구 수가 서로 다름을 고려하여 총 인구 당 조선족 여성이 차지하는 비율을 따졌을 때는 서울이 가장 중추적인 이주 정착지로 자리매김하고 있음을 알 수 있다. 2014년 당시 서울시의 전체 인구 만 명당 조선족 여성의 수는 69명인데에 비해 경기도는 그 비율이 57명에 불과하다. 즉, 식모를 고용하던 시절에도 서울이 국내 이촌향도 여성을 빨아 들이는 가장 강력한 유입 지역이었던 것에 이어 현재까지도 조선족 이주여성의 중심 정착지로 역할하고 있다.

④ “派出婦 임금인상 일당 3천5백원”, 매일경제, 1981년 04월 03일, 10면; “主婦일 손돕는 職種늘어 파출부서 注文김장까지…費用과 이용방법”, 매일경제, 1983년 11월 04일, 10면.

[표 3-3] 국내 조선족 여성의 지역별 분포 (2014년)

단위: 명

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전
인구	69,239	1,719	1,164	7,446	813	802
지역	울산	세종	경기	강원	충북	충남
인구	3,273	215	70,600	808	2,803	6,136
지역	전북	전남	경북	경남	제주	총
인구	1,238	1,355	2,437	3,585	560	174,193

출처: 국가통계포털(KOSIS)

조선족 이주여성이 돌봄노동 시장에 본격적으로 도입되기 이전에는 필리핀 돌봄노동자들이 주류 인력으로 활동하고 있었다. 그들은 주로 소수의 상류층 한국인 여성들에게 고용되어 있었고 필리핀 이주여성들 또한 젊은 대졸이 많아 고학력을 이뤘다(강이수, 2009). 하지만 현재는 조선족 여성이 필리핀 여성들을 제치고 한국 돌봄노동서비스 시장의 주류 인력이 된 실정이다. 인터뷰에 따르면 필리핀식 영어에 대한 기피 현상 또한 고용주들이 필리핀 돌봄노동자보다 조선족 인력을 선호하는 문화적 요소로 작용했다. 가정 환경에서 24시간 같이 살아야 하는 전일제 돌봄노동직업의 특성 상 고용주에게는 고용인과 언어와 문화를 어느 정도 공통적으로 공유할 수 있는지의 여부가 중요했다. 특히 조선족 고용주 12와 같이 아이가 있는 가정의 경우 “아이가 잘못된 영어를 배울까 하는 걱정” 때문에 필리핀 여성의 고용을 기피했다. 반면 조선족은 한국문화에 익숙하고 한국어가 능숙하기 때문에 노동시장에서 쉽게 주류 인력으로 자리매김할 수 있었다.

경제사회발전노사정위원회의 2012년 보고서에 따르면 국내에는 총 41만 명의 재가 돌봄노동자가 종사하고 있으나 그 중에서 조선족, 특히 서울에서 일하는 조선족 돌봄노동자의 비율을 파악하기는 어렵다. 가내 돌봄노동이 비공식적 경제에 속하며 조선족이 외국인 인력이라는 점 또한 정확한 인력 규모를 파악하는 과정에 장애가 된다. 다만 추정치는 기존 연구들이나 인터뷰

대상자와의 대화를 통해 간접적으로 유추할 수 있었다. 기존 논문에서 쓰인 통계자료에 따르면 민간 돌봄서비스에서는 약 1만명의 조선족 여성이 고용되어 있다고 추측된다(김영순·최성은, 2014). 하지만 조선족 이주노동자 고용은 상당수 신고제도를 거치지 않고 이뤄지므로 1만 여 명이라는 수치는 과소집계 되었을 가능성이 있다. 본 연구의 인터뷰 대상인 조선족 고용주들은 전일제 돌봄노동자 시장의 경우 60퍼센트에서 80퍼센트에 이르는 인력이 조선족이라고 주장한다.^⑤ 기존 선행연구나 인터뷰 자료를 토대로 보았을 때 공식적인 통계보다 훨씬 많은 수의 조선족 여성들이 서울에서 돌봄 노동자로 일하고 있음을 유추할 수 있다.

서울의 조선족 돌봄노동자의 노동 특성은 나이와 노동 시간에서 잘 드러난다. 나이와 관련해 가정부로 일하는 조선족 여성들은 주로 50에서 60세의 중장년층이다(이혜경, 2004). 식당에서 일하는 조선족 여성의 평균 연령이 40세 정도라는 사실을 고려하면 보다 나이가 있는 조선족일수록 식당보다는 가정집에서 돌봄노동자로 일하는 경향이 있음을 알 수 있다. 조선족 돌봄노동자들은 전일제로 고용주와 함께 동거하는 경우가 대부분이며 이는 시간제로 일하기를 선호하는 한국인 노동자와 차별화되는 지점이다. 강이수(2009)는 조선족을 채용하길 원하는 고용주의 기호가 반영된 결과라고 해석하며 조선족을 필요로 하는 가정들의 경우 육아나 간병과 같이 전일적 노동을 요구하는 경우가 많다고 주장한다. 조선족 여성들 또한 입주로 일하는 편을 선호하는 데 이는 가급적 생활에 지출되는 돈을 아끼려는 이주노동자의 특성과도 관련이 있다. 조선족 이주여성들은 시간제로 일하기보다 식비나 집세를 절약할 수 있는 재가 가사노동자로 일하기를 희망하기 때문이다(이주영, 2004).

^⑤ “조선족이 60에서 80 프로예요. 한국사람은 20프로 될까 말까 일 거 같고요.”
(조선족 고용주 6, 63세, 주부)

제 4 장 돌봄 외주화에 개입하는 주요 행위자들의 역할

제 1 절 식모를 둘러싼 이해관계자들

1. 정부 기관: 감시자의 역할

정부 기관의 관점에서 볼 때 상경여성들로 구성된 식모들은 고향을 벗어난 이주자들이었고 법과 정책으로 쉽게 감시하기 어려운 미지의 존재였다. 식모들은 농촌에 있는 전통적인 가족 테두리로부터 떨어져 나왔고 행동에 어느 정도의 익명성이 보장되었기 때문이다. 서울시 공공 기관들에게 식모는 도시 재생산 영역을 유지하는 데에 필수적인 인력이었지만 거주권에 기반한 일반 시민들과 달리 쉽게 통제할 수 없는 인구에 해당했다. 국가와 지식인 사회는 당시 미디어를 통해 소위 ‘위험한 이방인’ 으로서의 식모 이미지를 반복적으로 생산했다. 식모 여성들은 가족의 연으로 묶인 도시의 정상가족과 대비되었고 매춘, 인신매매 등의 다양한 유혹에 넘어갈 수 있는 존재로 취급되었다. 아래 제시된 1965년 기사를 포함해 그 당시 미디어들은 국가의 가족담론과 결합해 어린 상경여성들을 유괴하는 식모, 살인하는 식모, 도둑질하는 식모라는 세 가지 범죄자의 모습으로 유형화하였다.

범죄 식모가 늘어나고 있다. 서울시 경찰국이 집계 한 통계에서 나타난 것을 보면 금년 1월부터 7월까지 사이에 총 2백 93건이 발생 (검거 2백 3건), 월 평균 42건으로 평년에 비해 거의 배에 가까운 수가 되고 있다. [중략] 범죄 식모 가운데는 절도를 각오하고 살인까지 한 끔찍한 식모, 어린이를 찢어내는 유괴식모, 악한의 꼬나풀로 도둑질을 강요당한 식모가 있다. (“식모라는 이름의 여인 3態” , 조선일보, 1965년 8월 13일, 3면)

식모를 정부 기관의 감시 아래에 두는 것은 서울시 공공 행위자가 가진

중대한 목표 중 하나였다. 인구 이동을 관리하는 중앙 시스템이 발달한 현재와 달리 식모 고용 시절에는 정부가 인구 이동을 체계적으로 통제하는데 제한이 있었다. 하지만 서울 공공 행위자들에게는 이주여성들이 가진 무연고성을 이유로 저렴한 인력의 수급을 포기하기란 어려운 일이었다. 농촌 출신의 저렴한 여성 인력들이란 돌봄 노동의 사회화 요구에 대한 대중의 목소리를 잠재울 수 있는 사회적 완충제와 같았기 때문이다. 다음의 신문 기사들은 정부 기관들이 식모 인구를 어떤 방식으로 관리했는지를 간접적으로 보여 준다. 특히 본 논문은 다양한 정부 기관들 중에서도 시립 직업소개소와 경찰서, 파출소의 역할에 주목했다:

『서울시내의 식모들을 대상으로 신상「카드」를 만들고 그들의 탈선과 범죄를 미리 막을 계획이다』 서울시 경찰국의 최근의 새로운 움직임의 하나이다. 시경은 4월 1일부터 시내 여러 파출소를 통해 호구조사를 하고 약 5만 명으로 추산되는 서울 안의 식모사회를 헤집는다는 것이다. (“家庭으로 변지는 女性社會問題” , 경향신문, 1966년 03월 28일, 6면) 주소를 적고 동의서를 받아놓게 된 다음에 마땅한 집을 소개하는데, 특히 직업 여성상담소에서는 일단 소개한 다음의 경과를 수시로 알아보기 위해서 되도록 가정에 전화가 있는 집을 우선적으로 소개하는 방법을 취하고 있다. [중략] 식모를 구하는 주부들의 한결 같은 요구조건은 신원이 확실한가, 몸에 어떤 질병이 없는가 하는 것이 으뜸. (“食母의 條件: 職業女性相談所에 비친 實情” , 동아일보, 1963년 03월 26일, 6면)

신원이 확실한 식모들을 공급하겠다는 국가 정책을 실질적으로 수행하는 주체들로는 서울시 직업소개소와 경찰, 파출소 등의 정부 기관이 있었다. 서울 직업여성상담소의 직원들은 무연고의 식모 인력을 보다 통제 가능한 연고 상태로 만들기 위해 다양한 행정적 처리를 거쳤다. 위의 기사에서 볼 수 있듯이 시립 직업상담소에서는 식모가 고용된 주소지를 의무적으로 파악하였으며 고용 후의 경과를 관찰하기 위해 전화가 있는 집에 식모를 우선적으로 소개하는 전략을 취했다. 더불어 고용주의 요구 조건에 부합하기

위해 건강상태 확인 등 예비식모들에 대한 간단한 신원조사를 거쳤다. 이러한 일련의 절차는 물론 어린 이주여성들의 안전을 보장하기 위한 목적도 있었다. 하지만 공적 기관들은 일종의 이방인 명부를 관리하여 가정 공간에 위협이 되지 않는 온순한 외부인들을 안정적으로 공급함으로써 궁극적으로 초지역적 시스템이 유지되도록 한 관리적 측면에 초점이 있었다. 서울 경찰국은 더욱 노골적인 방법으로 1966년 당시 과출소를 단위로 호구조사를 시행하여 가능한 한 모든 식모의 신원을 추적하는 계획을 발표하기도 했다.

이주자라는 특성뿐만 아니라 어린 여성이라는 젠더적 속성 때문에 정책 관련자들은 식모를 유흥 직종에 종사할 잠재적 직업여성들로 취급했다. 이러한 인식은 1961년에 제정된 「윤락행위등방지법」의 탄생배경과 정책 담당자들의 담론을 통해 드러난다. 윤락행위등방지법은 무작정 상경 여성들이 유흥업에 빠지는 것을 방지하고 국민의 “풍기정화”를 위한 목적으로 만들어졌다. 해당 법은 선도 대상을 “선량한 풍속을 해치는 윤락행위의 방지 및 윤락행위를 하거나 할 우려가 있는 자”로 규정하는데 이 때의 문제는 “우려가 있는 자”라는 구절이 가진 모호성에 있다(윤락행위등방지법, 법률 제 771호 제 7조 1항). 당시 도시 매춘 여성들의 전 직업은 여공이나 식모인 경우가 많았기 때문에 식모들은 윤락의 “우려가 있는 자”로 취급되곤 했다. 더불어 서울시 정책 담당자들 사이에서도 식모가 잠재적 직업여성이라는 담론이 형성되었다. 1967년에 개최된 윤락여성의 선도를 위한 좌담회에서는 당시 서울시 부녀과장, 여성단체 대표를 포함한 정책 관련자들이 식모 등의 상경여성을 잠재적 윤락 직업여성으로 규정 내린 바 있었다. 그들은 서울 역전에 상담소를 설치하여 식모와 같은 상경 여성들이 윤락의 길로 빠지지 않도록 교화해야 한다고 주장했다.^⑥

⑥ “주부를 위한 세 개의 좌담회”, 중앙일보, 1967년 03월 23일, 5면.

[표 4-1] 서울시 부녀상담소의 실적 사례 수 (1961년~1968년)

단위: 개

	귀향	생활 부조	직업 알선	결혼 중매	보건소 인도	보건소 연락	기타 ^⑦
1962년	490	0	472	0	201	139	19,716
1963년	628	0	362	0	108	56	6,960
1964년	389	762	123	482	264	29	1,549
1965년	578	1,233	340	38	155	308	6,609
1966년	1,943	1,137	783	148	261	417	5,952
1967년	2,525	862	483	66	438	852	10,013
1968년	5,286	434	674	51	203	1,909	11,468

출처: 보건복지통계연보 (1961년~1968년)

서울시 보호기관은 매춘업의 유혹으로부터 식모들을 보호하기보다는 문제 발생 시에 그들을 도시 밖으로 방출시키는 방어적이고도 소극적인 기능을 수행한 것으로 파악된다. 서울시에서는 서울특별시조례 465호 등의 법적 제도를 근거로 1960년대부터 부녀상담소를 설립하고 상경 여성들의 유혹업 유입을 막는 활동을 시작했다. 부녀상담소들은 상경 여성들을 중심으로 소위 ‘요보호 여자들’의 계몽과 선도조치를 위한 목적으로 설립된 공공 기관이었다. 1960년대 당시 보건사회통계연보에 따르면 서울시 부녀상담소들의 주된 역할은 어려움에 처해 유혹업으로 쉽게 유인될 수 있는 식모 등의 농촌출신 이주여성들을 귀향시키는 데에 있었다. [표 4-1]에 따르면 1962년에는 서울시 부녀상담소 전체 21,018개의 실적 내용 중 490개(전체의 2.3퍼센트)가 귀향 조치에 해당했던 반면 1968년에는 20,025개의 상담 내역 중 5,286개(전체의 26.4퍼센트)가 귀향 조치에 해당했다. 이처럼 매춘업의 유혹으로부터 상경여성들을 보호한다는 명분으로 설립된 시립 기관은 단지 이들에게 차비를 지급하여 고향으로 돌려보내는

^⑦ 전체 실적 건수 중에서 과반이 넘는 사례들이 ‘기타’ 항목으로 통합되어 있었다. 따라서 ‘기타’ 항목의 세부적인 내용은 파악할 수 없다는 사실을 유의해야 한다.

역할을 수행하는 데에 그쳤다. 즉 정부 차원의 보호 기관들은 식모를 포함한 어린 이주여성들에게 장기적인 도움이나 실질적 조언을 주는 역할까지는 발전하지 못했음을 유추할 수 있다.

2. 식모 고용 가정: 관리자의 역할

1960년대 도시에서는 가전제품 보급이나 핵가족화 등 가정노동 조건이 향상되었음에도 불구하고 돌봄 노동자에 대한 수요가 지속적으로 존재했다. 그 이유 중 하나는 신분제 철폐에 따라 도시의 돌봄 노동을 담당할 실질적 노동력이 사라졌기 때문이다. 식모 고용주와의 인터뷰에 따르면 한국사회에서 본격적으로 도시화가 진행되기 이전의 부유한 계층의 부인들은 직접적으로 돌봄 노동을 수행하지 않았다. 상류층 여성들은 여종들에게 돌봄노동을 맡기고 이들을 감독하는 관리적 노동을 수행했다. 하지만 신분제 철폐에 따라 돌봄 노동을 담당할 실질적 노동력인 여종이 사라졌고 이는 한국 산업화 시기에 최초로 등장한 돌봄의 위기에 해당했다. 1950년대의 식모는 사라져버린 여종 신분의 자리를 대체한 초기 형태의 유급 돌봄 노동자였다. 어린 시절 가족 구성원 외부의 하위계층 여성인력인 여종들에게 돌봄 노동을 대신하는 문화에 익숙했던 식모 고용주들은 가족이 아닌 외부인에게 가장 사적인 일을 맡긴다는 것에 대한 거부감이 적었다. 식모 고용주 4는 신분제가 사라진 후의 돌봄 위기 상황을 회고하며 집안일에 대한 경험이 없어 식모를 고용할 수밖에 없었으며 전혀 어색함을 느끼지 않았다고 언급했다:

“실력이 없어서. 나는 집안일 배운 적도 없고 잘 못하니까 식모를 썼지. 어릴 때 농사는 머슴이 하고 집안 살림은 종들이 대신 다 맡아서 했거든. [중략] 요즘은 돈이 있다고 사람을 거저 못 부리고. 세상 많이 좋아진 거지.” (식모 고용주 4, 84세, 당시 가정주부)

이와 같이 돌봄 의무를 일부 신분층에 강압적으로 전가하는 전통이 해체되면서 집안일에 대한 숙련이 부족한 특권계층의 여성들은 자연스레

식모를 고용하게 된다. 고향인 충청도에서 양반집 자제로 자랐던 식모 고용주 4는 여성으로서의 업무에 소홀해서가 아닌 결혼 이전에 특권 계층으로 살면서 집안일이 익숙하지 않았기 때문에 서울에 올라오면서 식모를 고용할 수밖에 없었다고 강조했다. 인터뷰에 따르면 그들은 서울 혹은 지방에서 유년기를 보내면서 제사를 수행하는 방법이나 예를 갖춰 친족들을 모시는 방법, 혹은 어떻게 하면 여종들을 잘 관리할 수 있는지를 학습했다. 아이를 돌보거나 청소를 하고 음식을 만드는 일은 실질적으로 여자 종들이 도맡아 했다. 한국에서 본격적으로 자본주의적 도시화가 진행되기 이전에 부유한 계층의 부인들은 직접 돌봄 노동을 행하기 보다는 정신적이거나 관리적 노동을 수행하는 데 집중했던 것이다. 식모는 도시 상류층 여성에게 있어 기존의 종 계층의 업무를 그대로 도맡을 대체적 인력의 성격을 가질 수밖에 없었다. 따라서 주인-종의 관계를 답습한 전근대적 고용 관계는 일상 속에서 식모와 고용주의 갈등을 낳는 원인이 되기도 했다.

서울 상류층들에게 식모 고용은 단순히 노동의 수고를 덜기 위한 투자일 뿐만 아니라 자녀의 사회 진출을 통한 가족 계층 상승 전략의 일부였다. 특히 식모를 통해 가장 큰 교육적 소득을 얻은 가족 구성원은 고용주의 아들보다는 딸이었다. 이는 신분제 철폐 이전의 상류층 돌봄 노동이 관리자에 해당하는 어머니, 여종들, 그리고 보조적 노동을 수행한 딸들에 의해 복합적으로 이뤄졌던 사실과 관련이 있다. 식모 고용주 인터뷰 응답자들에 따르면 이들이 어렸을 때에는 어머니를 도와 집안일을 돕는 데에 많은 시간을 할애했 반면 본인의 딸들은 식모 덕분에 가정환경으로부터 어느 정도 해방될 수 있었다고 한다. 딸 3명을 모두 대학에 진학시켰던 식모 고용주 6은 “진순(가명)이가 빨래나 집안 정리를 다 해주니까 딸들이 공부에 집중할 수 있었다”고 언급했다. 이어 그녀는 식모 덕분에 자신의 딸들이 고등교육기관에서 교육을 받고 사회적인 일 영역으로 진출할 수 있었음을 인정했다. 여성에 대한 평등의식이 성장하고 일하는 여성들의 가치가 향상되었던 배경 또한 식모 고용의 전략화를 부추겼다. 당시 아들뿐만 아니라 딸들의 교육수준 또한 사회적 지위를 남들과 구별 짓는 기준으로 역할 했기에 응답자들 사이에서는 식모를 고용함으로써 여성 구성원을 사회로 진출시키고자 하는 전략이

강화되곤 했다.

“옛날 사고방식이 있어서. 남자들이 자기 집에서 일해주는 여자는 희롱해도 괜찮다고 생각했지. 손을 대도 괜찮다고 생각했어. 그런 일을 당해도 식모 애들은 수치스러워서 말을 못해. 말해도 그 집 주인들은 식모 애가 행동이 올바르지 않아서 그런 일이 생겼다고 탓하거든. 내쫓고.” (식모 고용주 5, 79세, 당시 가정주부)

“옆에 식모 하나가 죽어나도 그 집 식구만 조용하면 알 길이 없지. 바깥에 말을 안 해서 그렇지 맞고 사는 식모들 정말 많았다고. 우리 집이야 그런 일은 없었지만. 동네에 보면 일을 시원찮게 한다고 [식모를] 때리고…. 집에 물건 없어졌다고 두들겨 때리고…. 그러다가 까딱 잘못 맞으면 죽기도 하고…. 그때는 지금 세상같이 사람이 중요하다 그런 게 없어서 집주인이 왕이었거든. 도망치는 식모들도 많았는데 그게 알고 보면 식모 애가 잘못된 게 아니라 집주인이 학대를 해서. 못 버텨서 나갔던 경우가 많았을 거라고.” (식모 고용주 1, 80세, 당시 가정주부)

식모 여성의 신체와 인권은 상당 부분 고용주와 고용주 가족 구성원의 통제 아래에 놓였다. 식모를 고용한 여성들은 임금을 정하거나 일 범위를 설정하는 노동의 영역뿐만 아니라 식모 여성의 성적 결정권과 관련해 많은 재량권을 손에 쥐었다. 응답자들에 따르면 식모의 피해 사례에는 임금 미지불, 설날과 같은 연례행사를 제외한 휴일 박탈, 상습적인 폭행, 남성 가족 구성원에 의한 성폭행 및 임신 등이 있었다. 위에 제시된 식모 고용주 5의 인터뷰에 따르면 식모가 노동력뿐만 아니라 성적인 착취를 당하는 경우도 있었다. 고용주 5는 가끔 식모가 일부 가정의 남성 구성원에게 “희롱해도 괜찮을 존재”로 취급 받는 경우도 있었다고 주장한다. 이는 한국 가부장 문화의 남녀 간 비대칭적 권력관계가 그들을 약자의 위치로 내모는 데 한몫 했음을 암시한다. 또한 고용주 1의 인터뷰 내용과 같이, 가정환경이라는 사적인 특성 상 식모를 향한 범죄 행위가 은폐되기도 했다. 그녀에 따르면 식모에 대한 물리적 처벌이 심해 식모가 죽어 고용주 가정이 숨겨진 살인의

공간으로 변모하는 경우도 있었다고 했다. 이처럼 식모는 고용주 가정에게 자신의 인권과 자유로운 의지를 저당 잡힌 존재였다.

식모가 교육기회를 가질 수 있는냐의 문제 또한 고용주 개인의 선의에 달려 있었다. 많은 식모들은 고용주 집에서 주어지는 과도한 집안일을 수행해야 했기 때문에 정규교육과정에서 배제되곤 했다. 이후 청장년이 되고 식모 일을 그만두면서 그 중 몇몇 식모들은 서울의 경제적 최하층으로 전락하곤 했다. 인터뷰 과정에서 고용주 응답자들은 모두 10대의 식모들을 고용했으나 초등학교 등의 정규교육에 참여할 기회를 준 응답자는 없었다. 응답자들에게 고용된 식모는 평균적으로 아침 6시부터 저녁 8시, 혹은 11시까지 집안의 일거리에 매달렸기 때문에 학교에 다닐 시간적 여유가 없었다. 식모들은 돌봄 노동일을 그만두고 사회에 나아간 이후에는 별다른 기술이 없기 때문에 도시의 최하위 계층으로 살아가곤 했다. 식모 고용주 6은 자신의 식모가 이후 도시 빈민으로 전락한 모습을 실제로 확인한 사례에 해당했다. 그녀는 불미스러운 사건에 연루된 식모를 갑작스럽게 쫓아냈다고 한다. 집에서 배운 것이라고는 아이 돌보기와 같은 집안일뿐이고 무학이었기 때문에 쫓겨 난 식모가 마땅한 직업을 구하기란 힘든 일이었다. 고용주 6은 수소문 끝에 재래시장의 잡상인으로 일하며 빈민촌에서 살아가고 있는 식모와 재회했다고 한다. 그녀는 “우리 집에 있을 때 학교는 못 보내도 기술학원에라도 보내야 했었다”며 후회하는 모습을 보였다.

일부 인권 침해 사례와 달리 몇몇 고용주들은 식모 여성의 도시 정착을 돕는 긍정적인 역할 또한 수행했다. 고용주들은 농촌에서 자라난 상경 식모들이 도시환경에서 살아남을 방법을 알려주는 문화적 중개자(cultural mediator) 역할을 수행하곤 했다. 그들이 돕는 구체적 예시는 글자를 읽고 쓰는 방법을 가르치는 등 간단한 기술들을 알려주는 것부터 결혼자리를 봐주는 등의 장기적 계획 설계에 이르기 까지 광범위했다. 식모와 모녀처럼 친밀한 관계를 유지했던 식모 고용주 1은 식모가 일을 마친 뒤의 시간에 미용 학원에 보내 돌봄 노동 직업을 그만 둔 뒤의 진로를 마련해주고자 했다. 심지어 일부 식모 고용주들은 농촌에서 온 식모를 도시 남성과 이어주는 결혼 브로커의 역할을 수행하기도 했다. 예를 들어 식모 고용주 3은 “가진 것도

배운 것도 별로 없는 여자들은 옆에 남자가 있어야 안 굶고 살 수 있다”라는 언급과 함께 해남에서 온 식모를 위해 서울에 사는 남성을 소개시켜주고 결혼에 필요한 혼수를 제공했다고 말한다. 또한 무급으로 식모를 고용하는 대신 결혼 과정에 필요한 금액을 지불해주는 경우 또한 존재했다.

3. 직업 소개소 및 자선단체: 분배자의 역할

식모 고용 시기에는 전문적인 직업 중개사보다는 식모의 가족들이 개인적인 네트워크를 이용하여 서울 고용주와 비공식적으로 연결해주는 경우가 흔했다. 즉 농촌의 가족 구성원들은 집안의 어린 여성들을 도시의 돌봄 인력시장과 연결시켜주는 이주 체제(migration system)를 형성했다. 인터뷰에 따르면 고용주가 인적 네트워크를 기반으로 식모 고용이 이뤄지는 루트로는 크게 두 가지가 존재했다. 우선 혈족 기반의 네트워크를 고용하는 루트가 있었다. 도시에 살고 있는 먼 친척에게 딸이나 여자형제를 보내는 케이스가 해당 유형에 포함된다. 두 번째로는 혈족 이외의 인적 네트워크를 이용해 여성 가족구성원들을 도시 돌봄 시장에 취직시키는 경로가 있었다. 예를 들어 식모 고용주 4의 경우 남편이 다니는 직장의 여직원이 자신의 여동생을 서울로 데려오고 싶어 식모로 소개를 시켜줬다고 한다. 이처럼 아는 사람을 통해 소개 받는 경우 사설 직업소개소 통하거나 전쟁고아를 데려오는 경우에 비해 식모의 인권 피해 사례가 적었던 것으로 보인다. 응답자 중 하나인 식모 고용주 1에 따르면 식모 본인에게 가장 안전한 루트는 아는 사람을 통해 고용이 이루어지는 경우라고 한다. 그녀는 그 다음으로 안전한 유형이 직업소개소를 통하는 사례, 그리고 가장 폭력에 취약한 사례가 길거리에서 고아를 데려오는 케이스라고 주장한다.

농촌 구성원들에게 가정의 어린 여자를 도시의 식모로 고용시키는 일은 빈곤을 탈출하기 위한 방편에 해당했다. 즉 서울의 가정환경에 자신의 딸을 식모로 방출하는 일은 가족 경제 전략이라는 큰 그림 안에서 계획된 결과였다. 이들은 딸이 집에 없음으로써 의식주 비용을 아끼는 방식의 경제적 이득을 얻었다. 입을 던다는 의미뿐만 아니라 농촌 가정들은 어린 딸들이 번 돈을

송금 받아 가구 소득에 실질적으로 보태고자 했다. 특히 식모들이 농촌으로 송금한 돈은 가족 구성원에게 골고루 돌아가는 것이 아닌 남성 구성원의 인적 자원 개발을 위한 자본으로 투자되는 경우가 많았다. 이는 딸이 아닌 남성, 특히 장남의 성공에 따라 그 가정의 사회적 지위가 상당 부분 결정되던 농촌 사회의 분위기를 반영한 가족 전략의 발달 결과인 것으로 보인다. 6명의 인터뷰 응답자의 언급에 따르면 식모가 송금한 돈들은 남성 구성원의 학비를 조달하기 위해 쓰이기도 했으며 남자 형제의 결혼 비용을 보조하거나 학교생활에 필요한 생필품을 사는 데에도 사용되었다고 한다.

「빌딩」가에 조그마한 월세나 전세사무실을 하나 빌어 책상 하나쯤 들여 놓고 전화 한 대만 빌어다 놓으면 사업은 시작된다. [중략] 또한 시골에서 봄바람 따라 상경한 처녀들을 「바」 여급 등 유흥가로 전락시키는 경우가 허다하다. (“異狀企業 (3) 직업소개소”, 1967년 05월 16일, 매일경제, 3면)

한국 농촌에 있는 식모의 가족뿐만 아니라 서울의 도시민들 또한 식모 직업을 중개하는 직업에 뛰어들곤 했다. 이주여성들에게 돌봄 노동 직업을 알선하는 일은 직업소개소들이 적은 노력으로도 돈을 벌 수 있는 수단 중 하나였기 때문에 인기가 있었다. 위의 신문기사 내용과 같이 브로커라는 직업은 별 다른 전문 기술이 없고 초기 자본이 부족하더라도 “책상 하나쯤 들여 놓고”, “전화 한 대만 빌어다 놓으면” 시작할 수 있었다. 특히 도시 물정에 아직 익숙하지 않은 농촌여성들을 대상으로 하기 때문에 직업의 난이도가 낮았던 것으로 파악된다. 당시 사설 직업소개소의 정확한 개수는 파악할 수 없으나 과거 기사들을 통해 간접적으로 가늠할 수 있다. 1970년 4월 18일 매일경제 기사에 따르면 통계에 잡히지 않는 영업을 제외하고 공식적으로 파악되는 서울시 민간 직업소개소만 해도 87개소였으며 주 고객은 식모나 접대부 일을 구하고자 하는 여성들이었다.^⑧

^⑧ 남자들이 직업을 구하려고 소개소의 문을 두드렸을 땐 우선 방 안 가득한 여자들 때문에 꿀 먹은 벙어리가 되는 경우가 비일비재하다. [중략] 현재 서울시내 87개소, 각지방에 208개소 모두 295개소의 유료직업 소개소가 있으나 이들 대부분이 여자로

우후죽순 생긴 직업소개소의 수만큼 어린 상경여성들을 대상으로 한 고용 사기도 빈번히 발생했다. 이주여성들은 정착지역의 사정에 밝지 못하기 때문에 중개자들의 사기 범죄의 주요 대상이 되었다. 돌봄 노동 시장 자체가 비공식적이며 감시의 사각지대에 위치하는 점 또한 식모를 희망하는 상경 여성들을 더 위태로운 위치로 내몰았다. 1960년대에서 70년대의 신문 자료에 따르면 불법 직업소개소들은 식모로 취직하길 원하는 상경 여성들을 환락가나 술집에 몰래 파는 방식의 불법을 자행했고 도망가는 이들을 강제로 붙잡기 위해 길목을 지키는 인력을 고용하기도 했다.^⑨ 식모 고용주 1에 따르면 일부 이주 브로커들은 농촌 이주여성들을 꼬드겨 상류층 집안에 식모로 위장하여 들어가게 한 다음 집에서 비싼 물품들을 훔치도록 시키는 경우 또한 존재했다고 한다. 또한 그녀는 “인신매매랑 직업소개소가 그리 [성격 상] 다르지 않았던 시절”이라고 주장하며 브로커들이 농촌 출신 아이들을 유괴하여 도시의 식모로 팔아 넘기는 불법 행위를 빈번히 저질렀다고 회상했다.

사실 직업소개소와 달리 자선 단체들은 의도치 않은 경로로 돌봄 노동시장의 외주화에 기여하고 있었다. 당시 단체들은 이촌향도 여성 인권을 위해 활동하는 과정 속에서 서울의 돌봄 시장에 이주여성 인력을 지속적으로 공급하는 역할을 수행하였다. 자선단체들은 고용주의 가정 환경이 무작정 상경여성들이 매춘으로 빠지지 않도록 막는 교화의 장소로 역할 하기를 기대했다. 예를 들어 1969년 3월 17일 경향신문의 기사에 따르면 서울 봉원동에 세워진 은혜원은 “윤락을 방지하기 위해” 서울역의 상경 여성들을 데려와 가정의 식모로 취업시켰다고 한다.^⑩ 서울 영등포구의 자매복지회관, 기독교 세계봉사회 등의 여타 자선기관들 또한 무연고 상경여성 문제를

객을 위해 있는 셈. (“변모하는 職業紹介所”, 매일경제, 1970년 04월 18일, 5면)

^⑨ 시골서 갓 올라 온 소녀들은 공장 여직공이나 식모 같은 걸 원하지만 직업소개소에서는 비싼 소개료를 받고 술집으로 팔아 넘기기 일쑤... (“「무작정 上京」에 도사린 함정 르뽀”, 동아일보, 1971년 03월 30일, 6면); 인신매매소가 있는 좁은 골목의 입구가 두 군데 밖에 길목을 지키는 청년들이 붙잡는 통에 빠져나갈 도리가 없다. (“서울都心の 異色地帶 人身賣買所”, 동아일보, 1964년 08월 28일, 2면)

^⑩ “한국에서 일하는 異國여성 (6) 은혜원 원장 엘렌·반·리에립女史”, 경향신문, 1969년 03월 17일, 4면.

해결하기 위해 정처를 잃은 이주여성들에게 잠시 머물 숙박을 제공한 뒤 개별 가정의 식모로 취업하도록 유도했다.^⑩ 이를 통해 자선단체들이 서울시민의 가정환경을 도시의 여러 위험 요소로부터 어린 이주여성들을 지켜줄 수 있는 피난처로 인식했음을 유추할 수 있다. 궁극적으로 당시 자선단체들의 사례는 금전 추구 행위뿐만 아니라 인본주의적 대의로도 돌봄 노동을 외주화하는 과정에 개입될 수 있음을 시사한다.

제 2 절 조선족 돌봄노동자를 둘러싼 이해관계자들

1. 정부 기관: 통합적 관리자의 역할

현재의 공공 행위자들은 식모를 고용하던 산업화 시기보다도 이주 돌봄 노동자에 대한 권력반경을 더욱 넓히고 있다. 정부 기관들은 법과 제도의 정비를 통해 과거 이주 돌봄노동자를 감시하고 추방하는 소극적인 역할에서 벗어나 이들을 종합적으로 관리하는 적극적인 역할로 나아갔다. 1990년대 초반부터 발달한 조선족 돌봄 노동자 관련 정책과 그 변화 과정을 정리하자면 아래의 [표 4-2]와 같다. 조선족 돌봄 노동자 관련 정책의 처음 시작은 1992년의 「한중수교」와 「사증심사제」에서 시작하였다. 그리고 현재의 돌봄노동자 정책은 2007년에 제정된 「방문취업제」와 H-2 비자 제도에 영향을 지속적으로 받고 있다.

^⑩ “영등포 姉妹福祉會館 方好善 할머니 家出少女에 바친 정성 20년”, 매일경제, 1979년 11월 24일, 7면.

[표 4-2] 조선족 돌봄노동자 관련 국내 정책의 변화 과정

		주요 내용
1992년	한중수교	근거: 기존의 복잡했던 방문 절차를 철폐하여 재외동포와의 교류를 증진 내용: 한국의 친족으로부터 초청을 받은 55세 이상(1993년에 60세로 상향 조정)의 조선족에게 방문 기회를 제공
	사증심사제	근거: 브로커들의 사증관련 비리를 근절 내용: 조선족을 포함해 해당 이주자가 사증발급인정서를 직접 제출하도록 요구
1993년	산업연수제	근거: 중소기업의 인력난을 해소하고 외국 출신의 연수생에게는 기술을 전파 내용: 이주 노동자들에게 3년간 제조업 중심의 취업 기회를 제공
2002년	불법체류자 자진신고기간 (3월~5월)	근거: 조선족의 국내 불법 체류 상황을 해소 내용: 자진 신고한 이주자에 한해 출국 유예 및 합법 체류의 기회를 제공
	취업관리제	근거: 일부 서비스분야(음식점업, 청소관련업, 가사서비스업 등)의 인력난을 해소하고 동포에게 더 많은 일거리 제공 내용: 한국에 가족이나 친척들로부터 초청을 받은 재외동포들에게 3년간 서비스업 분야의 취업 기회를 제공
2007년	방문취업제 (H-2)	근거: 중국 및 구소련 지역 동포들을 향한 차별 해소 및 정책적 포용 내용: 만 25세 이상의 중국 및 구소련 지역 동포를 대상으로 하며 국내에 연고가 없는 동포들에게도 취업 기회를 제공

조선족 돌봄 노동자 관련 정책의 시초는 1992년의 「한중수교」와 「사증심사제」를 도입한 시기로 거슬러 올라간다. 한중수교를 맞이해 한국

정부는 조선족이 한국에 입국하기 위해 거쳐야 했던 기존의 복잡한 절차를 철폐하였다.¹²⁾ 1993년 10월 6일자 경향신문 기사에 따르면 정부는 조선족 피초청자가 약 7백 30달러 정도의 예치금을 내야 하는 규정을 철폐하고 더 많은 이들에게 고국 방문의 기회를 주기 위해 국내에 4촌 이내의 혈족이 살고 있어야 한다는 규정을 삭제했다. 대신 정부는 한국에 연고가 있으며 해당 혈족으로부터 초청받은 조선족에 한해 한국을 방문할 수 있도록 허용하였다. 조선족 여성들과의 인터뷰에 따르면 한국에 들어오고자 하는 조선족의 수는 한국 정부에서 허용하는 수에 비해 항상 많았다. 따라서 조선족 돌봄 노동자 2에 따르면 한국 정부로부터 입국 승인이 불가한 조선족 여성들은 이주 브로커들에게 돈을 지불하고 위장 결혼, 밀입국 등 불법적인 루트를 통해 한국에 들어오기 시작했다. 이에 대한 정책적 대응으로 한국 정부는 같은 해에 사증심사제를 도입하여 브로커가 벌이는 사기 행각을 근절하고 이주 흐름을 국가의 영향 아래에 두고자 했다.

1993년의 「산업연수제」는 산업 인력난을 해소한다는 명분으로 제정되었으나 오히려 조선족 돌봄 노동인력의 도입과 이주의 여성화를 지체시킨 결과를 낳았다. 해당 정책은 이주노동자들이 2년 동안 연수생의 자격으로 일한 뒤에 근로자 신분으로 전환하여 1년간 연장하여 일하도록 허용하는 정책이었다. 산업연수제는 단순히 민족애의 명분으로 조선족 입국을 받아들이는 것이 아니라 노동자 집단의 일부로 관리하겠다는 국가의 의지를 드러낸다. 본 제도에 따르면 조선족은 동포로서의 특별 혜택을 받기 보다는 인도네시아, 필리핀 등의 다른 외국인 그룹과 동등한 방법으로 취업비자를 받아야 했다. 하지만 산업연수제는 이주노동자들이 제조업에 취업하는 것을 합법으로 규정하는 반면 서비스 업종에는 구직을 허가하지 않았다는 한계가 있었다. 물론 이 당시에 조선족 출신 돌봄 노동인력이 전무했던 것은 아니다. 조선족 돌봄 노동자 10과의 인터뷰에 따르면 그 당시에도 돈이 급하거나

¹²⁾ 예를 들어 국내에 4촌 이내의 혈족이 있어야 한다는 규제 삭제, 홍콩에서 여행증명서를 받아야 하는 규정 철폐 및 입국 허가서로의 변경, 조선족 피초청자의 예치금(약 7백 30 달러 상당 금액) 제도의 폐지, 대한적십자사를 통해야 했던 초청 단계의 철폐 및 직접 초청 방식의 도입 등의 절차상의 변화를 가져왔다. (『中國교포 母國방문 개방』, 경향신문, 1988년 10월 06일, 15면의 내용을 참조)

미등록 신분이어서 단속을 피해야 하는 경우 일반 가정집에서 돌봄 노동자로 일하는 여성들이 존재했다고 한다. 다만 2002년 취업관리제가 시행되기 이전까지의 조선족 돌봄 노동자들은 위장 취업의 상태로 일할 수밖에 없었다는 점은 현재와 큰 차이라고 할 수 있다.

정부 행위자는 2002년 12월에 「취업관리제」를 새로이 도입하여 돌봄 노동시장에서의 조선족 인력들을 양성화하고 적극적인 관리의 대상으로 포함한다. 취업관리제는 조선족을 포함한 재외동포들이 한국에 연고가 있을 경우 정부에 의해 선정된 단순 서비스업 분야에의 취업을 허용했다. 즉, 2002년의 취업관리제는 제조업에 한해 허용하던 외국인 노동자의 고용을 서비스업으로 확대했던 첫 시도라고 할 수 있다. 결과적으로 위장 취업의 상태로 돌봄 노동에 종사했던 여성들은 2002년을 분기점으로 합법적인 노동을 할 수 있게 되었다. 외면적으로 보았을 때 취업관리제는 정부 행위자들이 법을 통해 이주여성 돌봄 노동자들의 고용 루트를 양성화하고 그들에게 안전한 취업 기회를 제공한 법적 혜택으로 보일 수 있다. 하지만 그 내면에는 불법적으로 일하던 이주 돌봄 노동자들을 예측 가능한 영역으로 이끌어 내어 이들을 더욱 손쉽게 관리할 수 있는 역량을 정부에게 가져다 준 측면 또한 존재한다. 특히 취업관리제는 그보다 앞서 2002년 초반에 도입되었던 「불법체류자 자진신고기간」과 맞물리면서 미등록 체류 상태의 조선족 돌봄 노동자의 합법화에 속도를 낼 수 있었다.

2002년의 「취업관리제」는 2007년에 도입된 「방문취업제」와 함께 서울의 이주 돌봄 노동시장을 조선족 여성의 독점 시장으로 만든 주요 제도에 해당한다. 2007년의 방문취업제는 한국에 친인척이 있는 재외동포들뿐만 아니라 연고가 없는 이들에게도 5년간 효력이 있는 복수사증(H-2)을 발급하고 유효기간 내의 출입국을 허용한 제도이다. 문자 그대로 해석하자면 취업관리제는 돌봄 노동 서비스 업종에의 취업 기회를 한국에 연고 있는 외국 국적 동포라면 누구에게나 제공하였고 방문취업제는 이러한 혜택을 무연고자에게까지 확대하였다. 해외동포들 모두를 위한 제도였기 때문에 두 제도가 조선족만을 겨냥했다고는 단정 지을 수 없다. 하지만 두 제도는 결국 2000년대 이전에 필리핀과 조선족 여성들로 구성된 서울시 이주 돌봄

노동시장에서 조선족 여성이 필리핀 여성들을 제치고 인력시장을 장악하도록 도운 촉매제로 기능했다. 조선족 여성들과 마찬가지로 위장 취업 처지였던 필리핀 여성 돌봄 노동자들은 2002년과 2007년을 분기점으로 합법적으로 일할 수 있게 된 조선족 여성과의 경쟁에서 밀려날 수밖에 없었다. 조선족 고용주 13에 따르면 법 개정에 따라 필리핀 돌봄노동자를 고용하는 행위 가 불법이 되었기에 고용주들은 굳이 ‘불법 인력’을 고용하는 위험을 감수하려 하지 않았다.^⑬

“근로기준법에 입주도우미나 파출부는 제외되어 있는데, 그 이유는 너무 사적인 영역에 국가가 개입하는 위험이 있어서 그래요. 가사에서 고용되는 사람들은 단순히 개인 개인 사이에 계약으로 맺어져서 일하는 그룹이지 않습니까. [중략] 중국동포 인력에 대해서는 특별한 보호 정책은 없어요. 정 필요하다면 원하는 사람에 한해 더 전문적인 인력이 될 수 있도록 교육을 제공하는 건 고려해 볼 계획입니다. 신상관리를 도입해서 건강검진 결과 제출을 의무화하는 정책도 고려해 볼 수 있고요.” (정부부처 1, 여성 정책 관련)

조선족 돌봄 노동자들을 이주인력 중 하나로 관리하는 정책 기조는 앞으로도 유지될 것으로 보인다. 인터뷰에 따르면 정부 기관들은 조선족 돌봄 노동자 정책과 관련해 교육 이수과정의 도입과 건강검진 의무화를 우선적으로 고려하고 있었다. 정부부처 1은 향후 조선족 돌봄 노동자의 노동권리 보장이나 인권 보호를 위해 특별법이나 정책을 마련할 계획이 있느냐는 연구자의 질문에 미온적인 반응을 보였다. 대신 노동 효율을 증진시키기 위한 대책 마련에는 긍정적인 답변을 주었다. 정부부처 1의 직원에 따르면 향후 정책 방향과 관련해 조선족 돌봄노동자들의 일 능률을 전문 인력의 수준으로

^⑬ “필리핀 여자 고용하는 사람들 예전에는 꽤 있었다고 들었는데 요즘에는 거의 없어요. 비자 법 자체가 조선족들한테 도우미 할 수 있는 자격 준다고 알고 있어요. 지금 도우미하고 있는 필리핀 사람들은 백 프로 다 불법체류하고 보면 될 거예요. 도우미로 일하려는 조선족이 많은데 굳이 불법으로 필리핀 사람을 고용할 필요는 없지 않을까요” (조선족 고용주 13, 37세, 회사원)

향상시키기 위해 교육 프로그램을 만들 것을 고려하고 있었다. 정책 시행 방법과 관련해서는 근로기준법을 통해 그들의 노동권을 보장하기 보다는 다문화 센터를 통해 원하는 인력에 한정해 교육을 제공하는 것을 고려하고 있었다. 또한 인터뷰 응답자는 “건강검진 결과 제출을 의무화하는 방안”을 고려한다고 언급하며 정부의 통합적 관리 영역을 조선족 돌봄노동자들의 일상적인 노동뿐만 아니라 신체 자체에 까지 확장하려는 의도를 보였다.

2. 조선족 고용 가정: 동조자의 역할

개별 가정이 이주 돌봄 노동자들에게 행사하는 영향력은 식모 시절에 비해 축소되었으나 고용주들은 정부 돌봄 정책에 동조하는 역할을 여전히 수행하고 있었다. 이주 돌봄 노동자의 고용은 공공 돌봄 서비스를 이용할 수 없는 기혼여성들이 경제활동을 지속적으로 유지할 수 있는 수단에 해당했다. 인터뷰 응답자들에 따르면 서울시 차원에서 회사에 어린이 집을 만들기를 권장하거나 공립 보육원을 확충하는 등 재생산의 영역을 사회화하려는 노력들이 있으나 여성들 입장에서 해당 서비스에 대한 접근은 매우 제한적이었다. 그 이유로는 이용 희망자간의 과도한 경쟁에 따른 이용 기회의 박탈(조선족 고용주 13)과 질이 낮은 서비스(조선족 고용주 7) 등이 있었다. 이러한 현실에 대해 대기업에서 일하고 있는 조선족 고용주 13은 “한국여자들이 조선족 도우미를 욕하긴 하지만 워킹맘에게 정말 큰 도움이 되는 제도임에는 변함이 없어요.” 라고 긍정적으로 해석했다. 서울의 기혼여성들에게 조선족 돌봄 노동자를 고용하는 일은 단순히 돌봄의 부담을 더는 신체적 이점을 제공할 뿐만 아니라 경력단절을 막고 커리어를 지속하기 위한 전략에 해당했다.

응답자들은 같은 한국인보다 조선족을 돌봄 노동자로 고용하는 편을 선호하였는데 그 이유는 이주노동자를 채용하는 초국적 기업들의 입장과 유사했다. 돌봄 인력으로 이주자를 고용하길 원하는 이유는 반법적으로(semi-legal), 싸게(cheap), 순종적으로(docile)라는 세 가지 단어로 요약된다. 첫째, “반법적으로” 요인과 관련해 이주노동자는 법의

보호로부터 소외되는 경우가 많기 때문에 고용주는 법의 사각지대를 이용해 이주 돌봄 노동자들에게 고강도의 일들을 추가적인 지불 없이 요구할 수 있다. 계약 외 추가 노동 요구와 관련해 최근에는 무보수 중국어 교육이 논쟁의 중심에 있었다. 중국 경제의 잠재력을 의식한 일부 고용주들이 조선족 돌봄 노동자들로 하여금 아이에게 중국어를 무보수로 가르쳐 줄 것을 요구하고 있었다.^⑭ 둘째, “싸게” 요인에 따르면 이주여성의 공급은 돌봄 노동시장의 인력 임금 인상을 억제하기 때문에 고용주들 입장에서는 돌봄 노동을 상대적으로 저렴하게 타인에게 맡길 수 있게 된다. 지난 해에 약 100명의 조선족과 면접을 진행했던 조선족 고용주 8은 “조선족 분들 없으면 도우미 임금이 엄청 높게 형성됐을 거예요.” 라는 말과 함께 이주노동자들이 지금보다 더 많이 유입되어 돌봄 시장의 자유경쟁체제를 촉진하기를 희망했다.

아래의 인터뷰는 마지막 항목인 “순종적으로” 요인과 관련해 조선족 고용주가 이주여성을 현지인보다 더 선호하는 근거를 제시하는 내용이다:

“난 같은 돈을 지불해야 한다고 해도 조선족 쓸 거예요. 조선족은 나이가 많더라도 스스로 외노자라고 생각해서 뭐든 배우고 성실하게 하려고 내 요구 하나하나에 귀 기울여요. 근데 한국인 도우미들은 스스로를 존중 받을 어른이라고 생각해요. [중략] 한국인들에 비하면야 조선족 이모들은 이것저것 마음 편히 요구할 수 있으니까 집에서 같이 지내기가 훨씬 편하죠. 조금 어려운 요구사항이 있어도 다루기 쉽고. 한국인 도우미 분들은 한국 사회에서 어른이잖아요. 제가 뭐라도 대접을 해 드려야 한다는 압박이 있거든요. 밥 먹고 과일이라도 썰어서 가져다 바치고요.” (조선족 고용주 8, 디자이너, 34세)

조선족 돌봄 노동자는 나이에 기반을 둔 한국의 서열 문화로부터 배제된 존재였고 고용주보다 나이가 많은 경우에도 고용주의 명령에 쉽게 순종하는 경향이 있었다. 위의 인터뷰 내용 중 같은 돈을 지불해야 한다고 해도 조선족

^⑭ 실제로 6명의 조선족 응답자 중 한 명을 제외하고 모두 중국어 교육을 부탁 받은 경험이 있었으나 중국어 교육에 상응하는 보수를 추가로 받은 사람은 단 한 명도 없었다.

쓸 것이라는 언급은 기존 논문들의 주장, 즉 조선족 여성이 남녀평등 사상이 확고한 중국에서 자라났기 때문에 통제가 어려우며 저렴한 인건비 때문에 고용된다는 내용과는 상반된다. 인터뷰 결과 고용주들은 연상의 돌봄 노동자를 고용해야 할 경우 현지인보다는 조선족 여성을 선호했다. 이는 조선족이 가진 외국인성(foreignness)과 그에 따른 위계질서로부터의 배제에 기인했다. 위의 인터뷰 응답자인 조선족 고용주 8은 약 20살 연상의 조선족 돌봄 노동자와 한국인 돌봄 노동자를 고용한 경험이 있었으며 조선족을 고용한 경우 연령차에 의한 부담감을 덜 느꼈다고 언급한다. 그녀에게 한국인 돌봄 노동자는 한국 사회에서 공경해야 할 윗사람에 해당했고 일을 맡기면서도 마음이 편하지 않았다고 회상한다. 반면 조선족 돌봄 노동자에게는 나이 서열을 고려하지 않고 다소 무리한 부탁도 쉽게 요구할 수 있는 외국인이었다고 언급한다. 이처럼 고용주들에게 조선족 돌봄 노동자들은 공경해야 할 연장자가 아니라 지불한 돈만큼 고용주에게 순종하고 서비스를 제공해야 할 외국인 노동자에 가까웠다.

식모를 고용했던 시절과 마찬가지로 현재의 조선족 고용주들은 이주 돌봄 노동자들의 일상생활을 통제하여 고용주와 피고용주 사이의 위계를 확실히 하고자 했다. 물론 이주 돌봄 노동자의 삶에 대한 통제 권력은 과거의 식모 고용주들만큼 강하지 않았다. 과거 식모들의 사례를 통해 이주 돌봄 노동자들의 고충이 대중에게 많이 알려졌고 그들의 노동환경 개선에 대한 목소리가 높아졌기 때문이다. 또한 과거 식모 고용주들과 달리 현대의 고용주 여성들은 직업을 가진 경우가 많기 때문에 가까운 거리에서 이들을 감독하기 어려워졌다. 하지만 가정용 CCTV가 널리 보급되고 휴대폰을 통해 CCTV를 확인할 수 있는 프로그램이 개발되면서 이주 돌봄 노동자에 대한 감시는 더욱 은밀해 졌다¹⁵⁾. 한국인 고용주들은 집안에서 지켜야 할 규율을 만들어 조선족 여성이 이에 따를 것을 요구하고 있었으며 CCTV를 통해 얼마나 자신의 요구사항이 지켜지는 지를 수시로 체크하곤 했다. 그들이 규제하는 환경은 매우 다양했다. 일부 고용주들은 냉장고 구획을 나누어 조선족 돌봄 노동자가

¹⁵⁾ 인터뷰 응답자 중 일부는 연구자에게 직접 자신의 휴대폰을 꺼내 보이며 실시간 CCTV 화면을 보여주었다. 가정용 CCTV는 보통 거실과 부엌을 향해 있었으며 고용주들은 휴대폰을 이용해 원격으로 화면의 각도를 바꿀 수 있었다.

이용해서는 안될 식재료를 구분하였다(조선족 고용주 6, 7). 여타 고용주들은 텔레비전에 비밀번호를 설정하거나 전화 이용 시간을 정해 미디어 환경을 통제하고 있었다(조선족 고용주 7, 조선족 돌봄 노동자 4).

물론 조선족 여성과 가정 행위자 사이에서는 통제하고 통제를 당하는 긴장 관계만 존재한 것은 아니었다. 조선족 고용주 6에 따르면 고용주와 이주 돌봄 노동자 사이에는 식모의 사례와 마찬가지로 온정적인 관계 또한 형성되고 있었다:

“우리 조선족 아줌마가 노랑진에 일주일에 한 번씩 문짝 만드는 걸 배우러 가요. 비자 문제 때문이라고는 하지만 코미디도 이런 코미디가 없어요. 제가 아줌마 보고 그랬어요. ‘이모, 차라리 김치 한 포기 담그는 걸 배우세요. 우리나라 역사 공부를 하세요. 그게 한국에서 사는 데 훨씬 도움이 되어요.’ 라고요. 그 사람들은 공장에서 일하는 것보다 가사도우미 하는 게 훨씬 돈을 잘 버는 거예요. 우리 나라 실정 모르니까 이렇게 매번 조언을 줘요.”¹⁶⁾ (조선족 고용주 6, 63세, 주부)

위의 인터뷰 사례와 같이 일부 고용주들은 조선족 돌봄 노동자들이 서울환경에 잘 정착할 수 있도록 한국에서의 생애 설계를 돕는 중개자 역할을 수행하고 있었다. 물론 모든 조선족 고용주들이 그들의 이주 돌봄 노동자들에게 온정적인 도움을 주는 것은 아니었으며 조선족 고용주 13과 같이 이주여성과 사무적인 관계를 유지하고자 하는 이들 또한 존재했다. 하지만 한 명의 돌봄 노동자를 5년 이상 채용했던 조선족 고용주 6의 사례와 같이 오랜 시간 집에서 함께 생활한 이들일수록 조선족 여성의 삶에 관심을 가지고 서울 정착에 필요한 조언을 주는 데에 많은 시간을 할애했다. 가장 흔한 도움으로는 한국 음식을 만드는 방법을 가르쳐 주거나 단어카드를 만들어서 어려운 외래어를 가르쳐 주는 사례였다(조선족 고용주 3, 4, 11 등). 더 나아가 위의 인터뷰의 주인공인 조선족 고용주 6은 한국 사회에서 필요한

¹⁶⁾ 박소영의 “외국인 담론 극복하기: 식모와 조선족 입주 가사노동자의 계급적 위치성과 이중적 정체성에 관한 연구(2015)”의 인터뷰 내용을 다시 인용함.

장기적인 계획을 설계하는 데에 조언을 아끼지 않았다. 그녀는 자신의 피고용자가 비자를 연장하기 위해 목수일을 배우는 것에 대해 “코미디”라고 표현하며 이주노동자로서 자신의 노동가치를 높일 수 있는 수단으로 한국 본토 음식을 배우길 권유하였다. 그녀 외의 다른 조선족 고용주들 또한 전세 집을 구하는 것을 돕기 위해 부동산에 같이 방문하거나, 고향에 돌아갈 비행기 표 예매를 도와주는 등의 일상적인 도움을 주고 있었다.

3. 직업 소개소 및 이주자 교회: 분배자의 역할

취업비자를 구하기 어려웠던 1980년대 말과 1990년대 초에는 직업 소개소의 서비스가 그리 체계적이지 못했고 조선족 여성들의 피해 또한 빈번했다. 가장 흔한 피해 사례로는 직업 소개소가 가족 수, 아이의 나이, 아파트 평수 등 고용주의 가정환경에 대해 정보를 충분히 전달하지 않거나 아예 거짓말을 하는 경우였다. 예를 들어 조선족 돌봄노동자 2는 입국한지 얼마 되지 않은 1990년대 당시 직업 소개소에서 적당한 크기의 집이라고 알려주었지만 정작 일을 시작한 날 고용주 집을 방문해보니 70평대의 넓은 아파트였고 자신의 월급은 그에 비해 터무니없이 적었다고 언급했다. 또한 직업 소개소로부터 자신의 비자 종류에 대한 설명을 충분히 전달받지 못해 자신이 모르는 새에 비자가 만료되어 미등록 체류자의 신분이 되기도 했다. 조선족 돌봄노동자 8은 소개소를 통해 돌봄노동자로 취업한 뒤 무작정 일을 계속 하면 되는 줄을 알고 비자를 연장하지 않은 채 고용주와 함께 지냈다고 한다. 이후에 본인이 미등록 체류자가 되었다는 사실을 깨달은 그녀는 브로커들이 어느 순간 자신을 한국 정부에 고발할지도 모른다는 두려움에 떨어야 했다.

현재는 조선족 돌봄노동자들 간에 비공식적인 커뮤니티가 구축되면서 이주여성들이 스스로 악덕 직업 소개소들의 성장을 견제하고 있다. 조선족 커뮤니티 사이에서 나쁜 소문이 퍼질 경우 조선족 여성들은 다른 소개소로 옮겨 가거나 개인적으로 알고 있는 가정집에 소개해 주기 때문에 브로커 또한

조선족 커뮤니티의 눈치를 봐야 하는 입장이었다.¹⁷ 오늘날의 민간 행위자들은 조선족 여성들의 입장을 어느 정도 배려하면서 구직 과정에 개입하고 있었다. 예를 들어 직업소개소들은 법 제도를 악용해 그들을 볼모로 잡아두기 보다 비자가 만료된 조선족 여성들을 위해 다양한 매뉴얼을 만들어 그들이 “좋은 비자¹⁸”를 유지할 수 있도록 도와준다. 또한 일부 직업 소개소 직원들은 조선족 여성 고객들과 개인적인 친밀관계를 쌓기도 했다. 5시간 가량 참여관찰을 하는 동안 조선족 여성들을 주로 상대하는 직업 소개소 1의 직원은 사무적인 일들뿐만 아니라 고객들과 잡담하거나 하소연을 들어주는 등 감정적인 교류를 나누고 있었다. 소개소 직원은 육아 도우미로 취업하려고 온 조선족 여성에게 한국식으로 세련되게 머리 손질하는 방법을 알려주었고 고향에 남겨진 딸에 대한 고민들을 경청하고 있었다.

현재의 직업소개소들은 돌봄노동 서비스에서 한달 미만의 단기간의 채용이 흔하다는 점을 이용해 중개비를 빠른 시일 내에 축적하는 전략을 사용하고 있다. 소개소들은 돌봄노동업이 근로기준법에서 배제된 그림자 인력시장이라는 사실을 이용해 조선족 노동자들에게 일주일, 혹은 한달 단위로 새로운 고용주 집을 소개시켜 많은 중개비를 수급한다. 조선족 여성이 일을 그만둘 때마다 다른 돌봄노동자를 구하기 위해 면접을 봐야 하고 소개소를 통해 조선족 인력을 소개받을 때마다 중개비를 내야 하는 한국인 고용주 입장에서는 불만이 점점 커지고 있었다. 인터뷰에 응한 조선족 고용주들은 “소개시켜주고도 다시 몰래 빼오는 등 매칭에 혈안이 된 브로커들 (조선족 고용주 13)”이라며 불만을 표출했다. 하지만 고용주들은 조선족 커뮤니티와 개인적 네트워크가 없는 상황에서 가장 믿을 만한 곳은 직업소개소밖에 없다며 기회주의적 전략에 동조하는 모습을 보였다.

¹⁷ “직업 소개소에서 우리한테 제멋대로 못하죠. 여기 통해서 더 이상 안되겠다 싶으면 아는 사람 통해서 ‘야, 너 예전에 일하던 집에 내가 들어갈 수 있겠나’ 물어봐요.” (동포 10, 52세, 길림성)

¹⁸ 참여관찰조사 결과 서울시 서남부에 밀집한 직업 소개소에서는 “좋은 비자”, “나쁜 비자”라는 사회적 용어가 형성되어 있었다. 여기서 좋은 비자란 일반적으로 취직 허용의 범위가 넓어 직업 소개소가 원하는 직업을 마음껏 소개해 줄 수 있는 비자를 의미한다.

“나이가 제일 중요하지. 연변에서 왔냐, 흑룡강에서 왔냐, 이런 건 상관 없어. 다 똑같이 보이니까. 50대를 제일 좋아하고. 60대는 인지능력도 떨어지고 신체도 안 좋아서 안 좋아해. [연구자: 젊으면 일을 더 잘할 텐데요? 30대 이런 사람이요.] 아이고. 오히려 나이 든 사람보다 부담스러워하지 사모님이. 왜냐면 남편이 있으니까…. 젊은 여자가 있으면 아무래도 좀 문제가 생길 수 있잖아. 보통은 자기보다 나이가 좀 지긋이 있는 사람 원한다고.” (직업소개소 1, 소장)

위의 인터뷰를 통해 유추할 수 있듯이 돌봄노동자 직업을 추천하는 일은 중개소가 나이든 조선족 이주여성 인력을 쉽게 노동시장으로 방출할 수 있는 수단이었다. 고용주들은 대부분 노인차별적(ageist) 태도를 가지고 이주노동자 중에서도 나이든 사람들보다는 어린 인력을 고용하려고 한다(Fan, 2004). 국내의 조선족 고용시장 또한 노인차별적 메커니즘이 작동하고 있었다. 직업소개소 2의 소장은 “조선족 할머니는 한국 할머니보다 고생을 많이 해서 더 빨리 신체적으로 못 쓰게 된다” 라고 언급하였다. 그에 따르면 젊은 조선족 여성은 회사, 식당, 봉제, 건설업 등 다양한 취업기회가 있지만 50대가 되면서 동일 나이의 한국인 여성에 비해 신체가 빨리 쇠약해지기 때문에 인력으로 환영 받지 못한다. 입주 돌봄노동자의 경우 강도 높은 체력이 필요하지 않고 나이 많은 여성의 경우 오히려 돌봄 노하우가 축적되어 있다고 판단되어 고용주로부터 수요가 높았다. 더불어 위에 제시된 직업소개소 1 소장은 50대 이상의 조선족은 고용주의 남편과 성적 긴장감을 일으킬 위험성이 적기 때문에 다른 직업군과는 예외적으로 돌봄노동자 직업에서 환영을 받는다고 언급했다.

이주자 교회들은 조선족 여성들에게 돌봄노동자로 일할 기회를 제공함으로써 이들을 영적으로 치유하는 종교적 사역을 행함과 동시에 저소득층을 위한 사회정의를 실현한다는 목표를 가지고 있었다. 더불어 무료 숙식 제공의 책무를 고용주 가정으로 이전시킬 수 있다는 현실적인 이점 때문에 전일제 돌봄노동자에의 취직을 선호하고 있는 상황이었다. 인터뷰

응답자인 교회 1의 직원¹⁹은 직업 소개소들이 사적 이익을 추구했던 것과 달리 사회 정의 실현의 일환으로 돌봄노동직업을 중개하고 있었다.

“한국인이건 조선족이건 모두 평등한 존재”라는 말과 함께 그들이 한국 사회에 정착할 수 있도록 돕는 일은 같은 사회 구성원으로서 당연한 과제라고 주장한다. 인터뷰에 따르면 한국인 교회 종사자들은 직업 소개소처럼 중개비를 요구하는 일 없이 조선족 여성의 빠른 정착을 도모할 목적으로 돌봄노동자 직업을 알선하고 있었다. 또한 교회 입장에서든 제한된 무료 숙식 서비스를 이곳에 방문하는 최대한 많은 조선족에게 베풀고 효율적으로 운영할 수 있다는 현실적인 이점이 존재했다.

돌봄노동자 직업을 추천하는 이유에 대해 문자 교회 1의 직원은 “여성이라면 하기 쉬운 일”이라며 전통적 성별규범에 기반한 답변을 주었다:

“여자라면 누구든 하기 쉬운 일이잖아요. 구체적으로 방 청소하는 순서나 위생관념은 다를지 몰라도 여자라면 중국에서도 집안일은 계속 했을 테니까.... 또 처음오신 분들 중에 당장 집이 필요하신 분들은 그 집에서 머물면서 돈도 절약되니 [다른 직업에 비해] 상대적으로 좋다고 할 수 있죠.” (이주자 교회 1, 직원)

돌봄노동자로 조선족 이주여성을 유입시키는 동기를 설명하는데 있어 “돌봄노동은 쉬운 일”이라는 젠더 편향적 고정관념은 중개자들 사이에서 공통적으로 언급되었다. 조선족 여성에게 다른 직종들 중에서도 굳이 돌봄노동자 직종을 추천한 이유를 묻자 그들은 “여자라면 할 수 있는 일(직업소개소 2)”, “중국 고향에서도 남편에게 해 왔던 일(이주자 교회 1)”이라고 진술했다. 성별 편견에 기반한 직업 알선이 가진 문제점은 조선족 여성들이 출신국가에서 쌓아 왔던 경력이나 기술, 삶의 경험을 무시한 노동 편입이 이뤄지도록 한다는 점이다. 예를 들어 중국에서 고등학교를 졸업하고

¹⁹ 종교기관에서 인터뷰 응답자에게 공식적으로 붙여주는 직함이 있었으나 본 논문에서는 익명성 보장을 위해 보다 추상적인 단어인 ‘직원’으로 지칭하고자 한다.

집안에서 가장 높은 학력을 보유하고 있었던 조선족 돌봄노동자 2는 중국 본토에서는 자신이 공부에 전념할 수 있도록 다른 가족 구성원들이 집안일을 많이 도왔기 때문에 돌봄노동자 직업을 시작할 때 많은 어려움이 있었다고 한다. 그녀는 “요리를 싫어하는데 여자니까 당연히 쉽게 할 수 있다고 바로 일을 던져줘서 갑갑하고 힘들었다” 라고 회상했다. 이처럼 고용의 모순이동이 이뤄지는 현상은 여러 도시 중개자의 젠더 편견에 의해 강화되고 있었다.

제 5 장 행위자들로 구성된 이주 돌봄레짐의 출현

제 1 절 ‘이주의 여성화’에 따른 레짐 출현

1. 식모와 조선족 돌봄노동자의 젠더화된 이동

서울의 다양한 행위자들과 이주 돌봄노동자가 상호작용할 수 있었던 구조적 배경에는 이주의 여성화 현상이 있다. 이주의 여성화란 과거와 달리 남성보다 여성들이 전지구적 이주 현상을 주도하고 있는 상황을 의미한다. 해당 개념과 연관 지어 봤을 때 식모와 조선족 돌봄노동자의 사례는 단순히 여성이주자가 남성이주자에 비해 많아졌다는 양적 변화보다는 이주 흐름에서 여성의 역할이 달라졌다는 질적 변화를 시사한다. 식모와 조선족 여성 중 많은 수는 남편이나 아버지의 동반자가 아닌 이주흐름의 개척자로 서울에 진입했다. 이들은 집을 떠나는 남성이장을 뒤따라가 이주노동자로 일하는 남성들의 전통적인 보조역할을 수행하기 위해 서울에 온 것이 아니었다. 식모와 조선족 돌봄노동자들은 엄연히 독립적인 경제 활동인으로 서울에 진입했다. 그들은 서울에 정착한 뒤 번 돈을 가족에게 송금하여 고향 커뮤니티에 경제적 기여를 하였다. 또한 제 4장에서 언급한 바와 같이 서울 생활에 익숙해진 몇몇은 형제들이나 가족구성원을 하나씩 서울로 부르는 역할을 하면서 이주 네트워크의 새로운 노드(node)를 형성하기도 했다.

서울에서 일어난 이주의 젠더화와 그에 따른 돌봄의 외주화를 이끌어낸 사회적 배경으로는 배출지역과 정착지역 각각에서 일어난 경제 재편과정이 있다. 우선 정착지역의 사회경제적 변화는 이주의 여성화를 촉진시키는 주요 동력으로 작용하였다. 다시 말해 서울의 인구 변화와 그에 따른 재생산 영역의 재구조화 필요성이 주변부 지역의 여성들을 흡수하도록 만들었다. 한국전쟁 이후부터 현재까지 서울은 여종이라는 실질적 돌봄인력의 증발, 도시 여성인력의 취업률 증가, 핵가족화에 따른 돌봄 보조인력의 감소 등의 인구사회적 변화를 맞이했다. 돌봄 위기를 극복하기 위해 서울은 자본주의적

경제논리에 기반한 전지구적 노동 분업을 생산 영역에서 재생산 영역으로 확장했다. 서울에서 건물을 짓거나 중장비를 다루는 등의 생산 영역에는 주변부의 남성이주자가 동원되었고 아이를 돌보는 등의 재생산 영역에는 이주여성이 소집되어 서울의 상류층 여성들의 역할을 대신하였다. 인구사회적 변화에 대응하기 위한 서울의 경제 재편과정은 남성뿐만 아닌 여성들이 고향을 떠나 도시의 저임금 노동력으로 일하도록 만들었다. 이 때, 서울 돌봄시장은 이주남성보다는 여성들에게 더 많은 취업 기회를 제공하는 쪽으로 구조화되었다.

“남자가 집안일을 어떻게 해. 부엌 자체를 안 들어 가지. 지금이랑 많이 달라서…. 이런 말 해도 되나? 남자가 부엌에 들어가면 그거 떨어진다고 했다고. 고추가 떨어진다고 놀렸다고. 식모는 당연히 여자애들이 남의 집에 와서 하는 거지 그거 남자가 할 수 있다고 생각하는 사람 없어. 그리고 남자들이 자기 집에서도 여자들 일 돕고 그런 적 없었을 텐데 우리 집에 와서 잘 할 리가. 알고 보면 시골 사람들이 더 남자 중심이고 가부장이 강했다니까. 그때 시골은 더 전통을 지키는 게 강했어.” (식모 고용주 3, 78세, 가정주부)

“조선족 여자들은 보면 성실한 사람들이 많아요. 생활력이 강해서 믿음이 가요. 근데 조선족 남자들은 좀 거칠고 폭력성도 있다고 생각해요. 조선족 아주머니들은 여자라서 그런지 한국 생활에 적응도 빠르게 꽤 잘하고요. 같이 살기에 좋은 외국인들이죠. 근데 조선족 남자들은 영 적응을 잘 못하는 거처럼 보이던데요. 미안한 말일지 모르겠지만 문명 정도가 조선족 남자랑 여자랑 다른 거 같아요.” (조선족 고용주 12, 36세, 의사)

인터뷰에 따르면 남성이 아닌 여성 이주자들을 중심으로 정착지 돌봄노동시장이 구성되는 데에는 이주자 커뮤니티에 대한 젠더적 편견이 영향을 미쳤다. 가사일에는 여성이 적합하며 남성 이주자는 사적인 영역에서 같이 살아가기에는 위협적인 대상이라는 점이 고용주 사이에서 공통적으로

언급되었다. 특히 이주여성이 가진 여성성과 이주남성이 가진 남성성은 서울 현지 남성과 여성보다도 더욱 서로 대조되는 경향이 있었다. 위에 제시된 식모 고용주 3은 농촌 남성이 도시에서 살아가는 남자들보다 더 가부장적이라는 말과 함께 집안일은 “당연히 여자애들이 와서 하는 것”이라고 강조한다. 조선족 고용주 12 또한 조선족 여성의 여성성으로 강한 생활력, 성실함, 빠른 적응을 꼽는 반면 조선족 남성을 낮은 적응, 거친 성격, 높은 폭력성이라는 세 가지 키워드로 설명했다. 이처럼 인터뷰 응답자들은 공통적으로 농촌 출신 남성 이주자가 가진 남성성을 위협적이고 부정적인 이미지로 묘사하는 경향이 있었다. 즉 이주남성과 이주여성이 가진 성적 정체성은 정착지역에서 서로 다르게 스테레오타입화 되고 있었으며 이는 고용주의 선호도와도 직결되었다. 이주여성은 이주남성보다 같이 살아가기에 덜 위협적이고 문명화가 된, 소위 “좋은 외국인들”로 규정되고 있었다.

세계적 스케일에서 볼 때 정착지역의 변화뿐만 아니라 송출지역의 경제구조 변화와 가부장적 사회구조 또한 이주의 여성화를 촉진하였다. 한국과 중국 동북 3성의 농촌 지역이 만성적인 가난을 겪으면서 각 가정들은 주변부 노동력이라고 판단되는 여성 인구를 도시 지역으로 방출시켰다. 한국의 예를 보자면 1960년대 저곡가 정책에 따른 농촌 경제의 피폐화는 농촌 여성들의 이주를 발생시킨 요인이었다. 60년대 한국 정부는 근로자들이 낮은 임금을 받고도 생계가 가능한 저물가의 도시환경을 만들기 위해 국가는 농촌에서 들여오는 농업생산물의 가격을 낮게 유지시켰다. 특히 한국전쟁을 이후로 미국으로부터 잉여농산물을 무료로, 혹은 저가로 대량 도입되었기 때문에 국내에서 생산된 농업생산물의 낮은 가격이 유지될 수 있었다. 국가의 차별전략에 기인한 극심한 가난에서 벗어나고자 한 농촌인구들은 점차 대규모로 도시로 탈출하기 시작했다. 통계청 자료에 따르면 농가 인구비는 1960년에는 53.7 퍼센트로 전 국토의 절반 넘는 인구가 농촌에 살고 있었으나 1980년에는 27.0 퍼센트로 급감한다.

여기서 중요한 것은 생계 위협을 받은 농가들이 도시 지역으로 어린 여성 인력을 최우선적으로 방출시켰다는 점이다. 농촌의 어린 여성들은 가계에 부담이 되는 잉여 노동력으로 전략하였고 인터뷰 응답자들이 공통적으로

언급하는 소위 “입 털기 계획²⁰”의 주요 대상이었다. 남성, 그 중에서도 특히 그 집안의 장남은 가정의 중심을 지켜야 한다는 젠더 이데올로기에 얽매인 존재였고 집안의 딸들은 그러한 의무로부터 어느 정도는 자유로웠다. 더불어 농촌의 어린 여성인력의 경우 농촌과 동시의 경계를 넘나드는 이동을 통해 노동 가치가 확연히 상승했기 때문에 집안에서 이들의 배출을 더욱 부추기는 경향이 있었다. 궁극적으로 농촌 가정들은 어린 딸들이 번 돈을 송금 받거나 딸이 집에 없음으로써 의식주 비용을 아낄 수 있는 등의 방법으로 여성 인력 배출의 경제적 이득을 얻었다. 따라서 한국 농촌에서는 가부장적 사회라는 젠더 이데올로기와 농촌의 경제적 재편과정이 결합되면서 여성 이주자를 적극적으로 보내는 일련의 이주 흐름을 형성하였다.

더불어 중국 농촌의 몰락과 성차별적 경제 재구조화는 조선족 여성들을 서울의 예비 돌봄노동인력으로 배출하는 동력으로 작용했다. 1980년대에 중국 공산당이 시장경제를 도입했음에도 불구하고 오히려 생산증대가 충분히 실현되지 않았다. 또한 기계화 도입으로 인해 잉여인구가 증폭되면서 중국의 농업지역은 경제적 어려움에 처했다. 이 과정에서 국가와 지방정부는 여성을 국가 핵심 일자리로부터 우선적으로 배출시켜 농촌 경제를 희생시키는 전략을 취했다. 정부는 농촌에서 가장 손쉽게 이동시킬 수 있는 인력으로 여성을 지목했고 “여성을 가정으로”라는 구호와 함께 그들을 중추 산업 시스템으로부터 배출시켰다(최지영, 2006). [표 5-1]의 중국 통계국 자료에 따르면 조선족의 한국으로의 이주가 정점에 달했던 1990년대부터 2000년까지 연변에서는 여성의 실업률이 50 퍼센트에 달했다. 더불어 남녀 평균 소득 또한 1990년에는 여성이 남성 소득의 83.32% 였으나 2000년에는 52.55%에 못 미치게 된다.

²⁰ “그 때는 너무 어려운 집이 많았으니까 하나라도 입을 털자는 마음으로 도시에 애들을 보냈어.” (식모 고용주 4, 84세, 당시 가정주부); “식모는 큰 돈 못 벌어. 그래도 큰 돈을 집에 보낼 수는 없어도 그냥 집에 없으면 돈이 그만큼 아껴지잖아. 가난한 집들은 한끼 한끼 먹이는 것도 부담이 되니까 여자애들을 도시로 많이 보낸 거지.” (식모 고용주 6, 83세, 당시 가정주부)

[표 5-1] 중국 전역과 연변의 취업률 변화 (1990년~2000년)

단위: %

	중국 전역 평균		연변 조선족자치구	
	남성	여성	남성	여성
1990년	96.1	90.5	92	75.76
2000년	93.6	87.5	69.6	52.48
5년간 증감률	-2.5	-3	-22.4	-23.28

출처: 림금숙, 2003을 재구성.

“조선족 사회는 기실 중국 문화가 반이고 한국이 반이에요. 그래서 여자가 일도 해야 하고 집안일도 몽땅 해야 해요. 처음에 한국 왔을 때는 한국여자들 참 편하게 산다고 생각했어요. 중국에서 제가 살던 곳은 여자들이 일을 많이 해서 나이가 들면 허리가 다들 굽어요. [중략] 중국 경제 어려워 질 때는 다같이 고생했지요. 나는 선생 일하다가 나중에는 받는 돈으로 생활하기에 충분하지가 않아서 그만두고 시장에 나왔어요. 아침 시장에 가서 절인 반찬 같은 거를 팔았어요. 그 때는 기술이 없어서 많이 고생했어요. [중략] 한국에 갈 수 있는 길이 생기면서 사람들이 너도나도 다 한국에 갔어요. ‘여기서 일 년 동안 고생할 것을 한국에서 일하면 일 이 개월이면 금방 벌 수 있다’, 이런 얘기가 있으니까 누가 고향에 머물려고 하겠어요. (조선족 돌봄노동자 3, 62세, 길림성)

동북 3성 농촌지역의 가부장적 사회분위기는 조선족 기혼여성들이 어머니 노릇을 지속하기 위해 이주하도록 만드는 압박으로 작용하였고 서울의 젠더화된 이주흐름에 기여했다. 동북 3성의 농촌 조선족 사회는 여성도 함께 일을 해야 한다는 중국 공산당의 국가 이데올로기와 여성이 가정의 돌봄 의무를 짊어져야 한다는 한국의 민족 이데올로기가 동시에 작동한다. 길림성 출신인 조선족 돌봄노동자 3은 조선족 여성의 이중 부담에 대해 “조선족 사회는 중국이 반이고 한국이 반이라서 여자가 일도 해야 하고 집안일도 거의

다 해야 한다” 라고 설명한다. 그녀는 조선족 여성들이 개혁개방 이후 지역경제의 변두리로 밀려 난 시기에도 한족 땅 대신 농사지어주기, 시장에 나가 반찬 팔기 등 손실된 생산 영역의 의무를 채우기 위해 소일거리를 지속했다고 주장한다. 하지만 1992년 한중수교와 함께 1년이면 벌 임금을 한국에서 1에서 2개월 남짓 일하면 벌 수 있다는 소문을 전해 듣고 조선족 여성들은 남성 가장들과 함께, 혹은 국가 생산체계에서 일하고 있는 남성을 뒤로 하고 홀로 한국으로 이주했다.

2. 젠더화된 이동을 둘러싼 이주 돌봄레짐의 탄생

젠더화된 이주에 따른 저렴한 예비 돌봄인력들의 유입을 이용하여 서울의 다양한 이해관계자들은 각자의 이익을 추구하는 기회주의적 전략을 발전시켜 왔다. 이주여성 기반의 돌봄시스템 구축을 목표로 하는 레짐 연합은 1980년대 식모가 여성노동 역사 상에서 사라지면서 추진력을 잃은 듯 보였다. 하지만 1990년대 조선족 여성의 도입과 함께 이주 돌봄레짐은 다시 부활(resurgence)하여 1950년대부터 2010년대의 현재에 이르기까지 약 60년에 이르는 장기적인 통치연합을 유지하고 있다. 레짐 부활의 원인으로는 국가가 온전히 돌봄을 공동 부담하는 데에 실패한 사회적 배경과 가사일의 양성 평등이 이뤄지지 못한 문화적 배경, 그리고 생존을 위해 이주하는 여성이 끊임없이 수급되고 있는 전지구적 배경이 복합적으로 작용했다. 아래의 [표 5-2]는 식모 고용 시절과 조선족 고용 시대를 막론하고 서울의 이주 돌봄레짐에 포함된 이해관계자의 유형을 분류한 표이다. 본 논문에서 주목한 이주 돌봄레짐 행위자들은 공공 행위자, 민간 행위자, 그리고 가정 행위자로 분류된다.

[표 5-2] 이주 돌봄레짐 행위자들의 종류와 목표 분류

	종류	목표
공공 행위자	경찰, 파출소, 정부부처, 서울 고용센터	(1)저비용 돌봄시스템의 유지 (2)돌봄의 사회화를 요구하는 여론을 약화
가정 행위자	여성 가족구성원	돌봄의 자본주의적 재편과 외주화를 통해 사회적 지위를 유지
민간 행위자	사설 직업소개소	적은 노력과 투자로 빠른 금전적 이익을 얻을 수 있는 전략
	교회, 종교단체, 소규모 복지시설	동정심에 기반한 사회 정의의 실현

공공 행위자는 이주여성을 돌봄 노동자로 도입하는 과정을 통해 저비용 돌봄노동시스템을 구축할 수 있었다. 이주여성의 사적 고용에 의존하는 현재의 돌봄 시스템이 궁극적으로 사회적 돌봄 비용을 감소시키는 구체적인 예시들은 다음과 같다. 첫째, 도시 공공 행위자는 돌봄 노동자를 고용하는 데에 쓰일 인건비를 쉽게 절감할 수 있다. 정책 관련자들의 책임은 공권력과 법적 제도를 이용해 농촌 지역으로부터 값싼 이주여성 인력을 풍부하게 제공하는 것에 그치며 이러한 인력에 직접 돈을 지불하여 고용하는 과정은 고용주 본인들의 몫으로 돌아간다. 예를 들어 현재 조선족 고용 비용은 대략 150만원에서 200만원 정도로 형성이 되고 있는데 해당 금액은 서울시의 지원 없이 고용주 본인의 돈으로 충당되고 있다. 둘째, 사적인 가정환경을 공적인 돌봄 서비스 공간으로 치환시켜 애당초 사회가 공동 부담했어야 할 돌봄 시설이용 비용을 도시민이 부담하도록 만든다. 보육원, 간병 요양소 등의 돌봄 복지시설은 시설 유지를 위한 다양한 금전적 지불이 필요하다. 하지만 고용주 본인의 사적인 가정집이 돌봄 시설 그 자체가 되기 때문에 원래 사회가 부담해야 할 비용들은 상당 부분 개인에게 전가된다.

가정 행위자에게 이주 돌봄체제의 안정적인 유지는 가족의 사회적 신분을 유지하기 위한 수단이었다. 개별 가정들은 돌봄을 이주여성에게 저렴하게

아웃소싱 함으로써 집안의 여성을 지속적으로 생산 영역에 투입하고 소득을 안정적으로 유지할 수 있었다. 단지 식모 시절과 조선족 시대가 차별화되는 지점은 돌봄 의무를 덜어주고 생산 영역에 배출하고자 하는 여성 인력이 누구나 인가의 문제다. 제 4장에 언급했다시피 식모를 고용할 시절에는 이주여성을 채용함으로써 주로 여성 자녀들을 공적 영역으로 동원하고자 했다. 조선족을 고용하는 현재에는 자녀보다는 기혼여성들의 경력 단절을 막기 위해 이주여성을 고용하는 경우가 대다수였다. 돌봄 자체에 대한 인식으로는 식모 고용주와 조선족 고용주들이 서로 공통점을 보였다. 두 주체 모두 돌봄 노동을 성스러운 모성의 영역이 아닌 전략적으로 외주화가 가능한 자본주의의 영역으로 보았다. 어린 아들을 위해 조선족 돌봄노동자를 고용한 고용주 13은 “애정은 엄마가 따로 주면 되고 키우는 일은 조선족분들이 충분히 해낼 수 있다”고 언급하며 돌봄을 비즈니스의 일부로 접근하였다. 이처럼 가족 행위자들에게 돌봄은 계급 유지를 위해 언제든지 외주화가 가능한 전략적인 도구에 가까웠다.

사설 직업소개소, 교회, 자선단체 등의 민간 행위자들은 도시의 상류층과 농촌의 여성을 고용관계로 연결시켜주고 이주 돌봄레짐의 구조에 편승함으로써 다양한 목적을 성취할 수 있었다. 사설 직업 소개소들은 정착지역에 대해 잘 모르는 이주여성을 상대로 영업하고 초기 비용이 적게 들기 때문에 소위 ‘쉬운 돈(easy money)’을 벌 수 있다. 인터뷰 응답자인 직업 소개소 2에 따르면 이주 돌봄노동자들을 상대로 하는 중개직업 자체가 진입 장벽이 낮기 때문에 직업 중개사들의 전 직업은 실직자, 운동선수, 가게 주인 등 다양했다. 반면 이주자 교회나 자선단체 등은 사회 정의를 실현하기 위한 하나의 방편으로 이주여성의 돌봄노동자로서의 취업을 유도해 왔다. 그들은 정착지역의 가정환경이 이주여성들을 일상의 위협으로부터 보호해 줄 일종의 피난처이자 그들의 성공적인 정착을 도울 문화적 인큐베이터로 보는 경향이 있었다. 예를 들어 제 4장의 1절에서 서술했다시피 식모 시절의 자선단체들은 상경여성들을 매춘산업의 유혹으로부터 보호하고 ‘건전한 시민’으로 양성하기 위해 중산층 가정의 식모로 취직시켰다. 조선족 교회들의 종교 지도자들 또한 돌봄노동자로 취업하는 길을 알선하고 경제적

역량을 제공함으로써 사회적 약자들을 돕는 종교적 사역을 실천하고 있었다.

현대에 들어서는 이주 돌봄레짐의 행위자들이 서로 비공식적 연합을 맺고 서로가 가진 한정된 자원을 보완하고 있었다. 비공식적 연대관계는 돌봄 인력을 배후지역을 안정적으로 공급하고 이주여성에 기반한 저렴한 돌봄노동시장을 반영구적으로 체제화하는 것을 가능하게 했다. 인터뷰 결과 확인된 연합의 종류에는 (1) 민간 행위자-가정 행위자간, (2) 가정 행위자-민간 행위자간, (3) 공공 행위자-가정 행위자간 협업이 있다. (1)과 관련해 현대에는 정부 기관이 직업소개소라는 민간 자원을 이용해 이주 돌봄 노동자들을 정부의 관리시스템 아래에 두려는 시도들이 이뤄져 왔다. 아래에 제시된 인터뷰는 조선족 돌봄 노동자를 둘러싼 공공 행위자와 민간 행위자간의 비공식적 협업과 그 변화 과정을 보여준다:

“옛날에는 소개소들한테 취업 실적을 받았어요. 그래서 고용 현황이 파악이 되었거든요. 근데 그게 규제에 해당해서 현재는 딱히 받지 않고 있어요. [중략] 요즘은 등록제를 도입해서 직업 소개소 자체에서 인적, 물적 요건이 성립되었을 때 사업할 수 있도록 하고 있어요.” (정부 부처 2, 노동 정책 관련)

공공 행위자들은 사실 직업 소개소에게 이주여성을 돌봄노동자로 취업시킬 수 있는 간접적인 권한을 제공함으로써 이주인구 관리의 효율을 높이고 있었다. 위에 제시된 정부 부처 2와의 인터뷰에 따르면 초창기 조선족 입국이 이뤄지던 시절에는 직업 소개소에게 돌봄노동직업 알선의 권한을 부여하는 대신 고용 현황에 대한 수치를 공공기관에게 제공하도록 요구했다. 하지만 시간이 흐르면서 민간 통제라는 비판이 제기되면서 현재는 수치 제공의 의무를 없애고 대신 암묵적으로 중개 활동을 허용하고 있었다. 서울 고용센터 1은 사실 직업 소개소와의 관계와 관련해 명목적인 법과 실제적인 고용과정에 괴리가 있음을 암시했다. 그는 새로 개정된 법규 때문에 규정상 직업소개소가 조선족 여성에게 돌봄노동직업을 알선하는 것은 위법 사항이지만 단속반이 없기 때문에 실제 처벌로 이어지는 경우는 드물다고

한다.²¹ 이에 대해 사설 직업소개소 1은 “워낙 바쁘신 분들이기 때문에 이런 사소한 일에 신경 쓸 여력이 없다”고 말하며 정부 행위자들의 눈에 거슬리지 않는 한에서는 자유로운 영업이 가능하다고 한다. 이처럼 공공 행위자들은 영업을 허용하는 대신 고용 현황 보고를 요구하거나 비정기적으로 처벌을 하는 방식으로 과도한 행정력 낭비 없이 이주 돌봄노동자 인구를 효율적으로 관리하고 있었다.

(2)의 가정 행위자-민간 행위자간 관계와 관련해 직업소개소와 고용주간의 협업 관계가 존재했다. 직업 소개소들은 조선족 여성이 돌봄노동업 종사가 불가능한 비자를 소지하고 있거나 미등록 체류의 상태라고 하더라도 고용주가 용인한다면 이들을 은밀히 연결시켜주고 있었다. 또한 고용주들은 이러한 비공식적 고용과정에 대해 눈 감아주고 있었다. 이러한 관행에 대해 조선족 고용주 3은 일부 기혼여성들이 “불법 체류자들은 절박하기 때문에 더 일을 열심히 한다”라는 고정관념 때문에 오히려 직업 소개소가 미등록 체류자를 소개시켜 주는 것을 환영한다고 주장한다. 비공식적 협업을 통해 직업 소개소들은 정부의 감시를 피해 부적합 비자를 소지한 조선족들을 각 가정에 고용시킬 수 있는 초법적인(trans-legal) 권위를 얻을 수 있었다. 해당 연대는 물론 민간 행위자들에게만 이득이 되는 편향적 호혜관계가 아니었다. 가정 행위자들 또한 사설 직업 소개소들의 비공식적 채용과정을 묵인함으로써 더욱 저렴한 인건비에 보다 다양한 이주여성 인력을 공급받을 수 있었다.

그 외에는 (3) 공공 행위자-가정 행위자간의 연대관계가 있으며 주로 고용주 가족들의 정책 지지를 기반으로 한다. 아래 인터뷰는 이주 돌봄노동자를 고용한 이들이 정부의 현재 돌봄 정책에 협조적 태도를 보이는 모습이다:

“나는 무상 급식, 무상 교육 이런 거 반대하는 사람이거든요. 정부가

²¹ “직업소개소에서는 기본적으로 조선족 도우미 알선이 금지되어 있어요. 법이 위반이 되기 때문에 확인되면 1년 이하 징역이에요. [중략] 근데 저희 차원에서 단속반이 있거나 하지 않아서 처벌은 어렵죠. 제보가 들어와서 불법 내용을 확인하면 그 때 주로 처벌해요.” (시립 고용센터 1, 외국 인력 관련)

어린이 집 많이 만들어서 다같이 혜택 받자, 이런 거는 비효율적이라고 생각해요. 자기가 받고 싶은 서비스를 정정당당하게 돈을 지불해서 받아야 하는 게 앞으로 육아 정책 방향이 되어야 할 거예요. [중략] 전 그냥 정부에서 조선족 도우미 잘 고용할 수 있게 인센티브를 줬으면 좋겠네요. 지금 정부가 조선족 여자분들 들어올 수 있게 개방하고 있는 건 참 잘하고 있다고 생각해요. 다만 신상관리나 지원금 같은, 마이너한 수준의 지원이 있었으면 좋겠다 이거죠.” (조선족 고용주 13, 37세, IT기업)

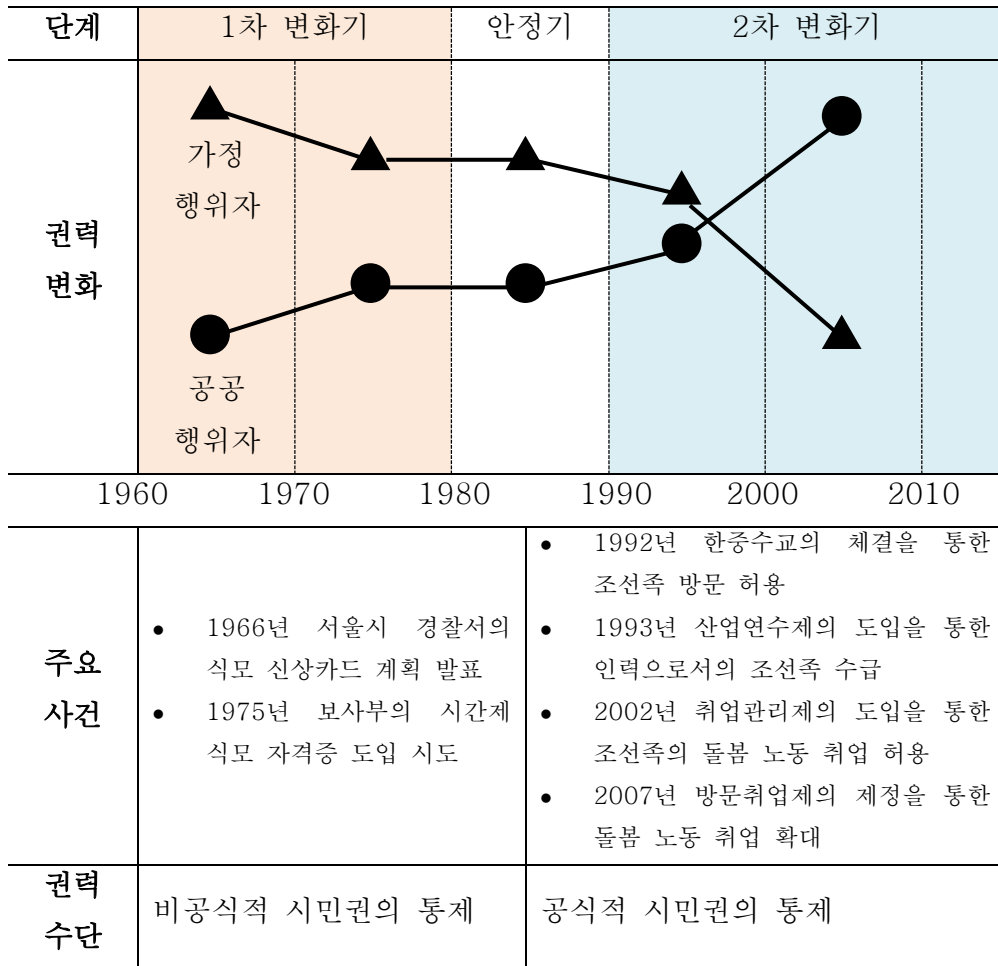
위에 제시된 인터뷰처럼 고용주 중 많은 수는 도시 돌봄시스템을 개혁하기보다 이주노동자로 지탱되는 현재의 시스템을 유지하는 편을 선호했다. 가정 행위자들의 지지는 궁극적으로 정부와 도시 공공 행위자가 주어진 목표 -주변부 여성인력 수급을 통한 저비용 시스템의 유지- 를 이루는 데에 정치적 정당성과 추진력을 실어 주고 있었다. 현 정책기조를 지지하는 근거에는 인터뷰 내용과 같이 차별적 돌봄 전략의 유지 욕구가 있다. 특히 차별적 돌봄 전략과 관련해 고용주들은 도시 내부의 공공 보육시설을 확충하는 등 고비용 돌봄시스템으로 나아가는 것을 가족 기반 계층 상승 전략을 방해하는 요소로 인지하는 경향이 있었다. 대신 그들은 이주 돌봄노동자 고용에 대한 바우처 제공이나 이주여성 신상을 관리하고 건강검진을 정기적으로 실시하는 제도를 마련하는 등 기존 돌봄시스템을 유지하는 선에서 약간의 수정이 더해지길 원했다. 이처럼 가정 행위자는 배후지역으로부터 돌봄노동 인력을 수급하는 정책 사안에 대한 동조자 그룹으로 역할 하면서 공공 행위자와 안정적인 연대를 맺고 있었다.

제 2 절 이주 돌봄레짐의 변천과 갈등

1. 레짐 행위자간 권력 위계의 변화

서울시의 이주 돌봄레짐은 탄생과 부활과정을 거치면서 현재까지

유지되고 있으나 레짐 속 이해관계자들의 권력위계는 역동적으로 변화해 왔다. 시간이 흐르면서 이주 돌봄노동자를 관리할 수 있는 권력 수단이 시기별로 달라졌기 때문이다. 아래의 [그림 5-1]은 1960년대부터 현재까지의 이주 돌봄레짐 관련 권력위계의 변화를 보여준다. 결론부터 말하자면 이주 돌봄레짐의 초기 형성과정에는 비공식적 시민권에 대한 통제 권력을 가진 가정 행위자들이, 그리고 후반과정에는 공식적 시민권에 대한 통제 권력을 가진 공공 행위자들이 레짐 위계의 상위권에 오를 수 있었다.



[그림 5-1] 공공 행위자와 가정 행위자간의 권력 위계 변화

1960년대까지의 이주 돌봄레짐에서 이주인력을 관리하는 과정에서 가장 강력한 권력을 가진 집단은 개별 가정 행위자들이었다. 당시에는 현재 수준으로 사설 직업 소개소, 이주자 교회, 정부 기관 등의 역할들이 전문화되거나 분화되지 않았다. 개별 가정들은 여러 이해당사자들이 복잡 다양하게 개입할 만한 영역들, 즉 식모의 수급부터 채용, 관리 및 심지어 돌봄노동자의 생살여탈권까지를 광범위하게 관장하였다. 우선 이들은 사설 직업소개소와 함께 예비 돌봄인력을 농촌 지역으로부터 수급하는 이주 및 직업소개소의 역할을 수행했다. 식모 고용주 4와 같이 직장 여직원의 동생을 고용하는 경우, 그리고 식모 고용주 1처럼 고향의 먼 친척을 채용하는 경우가 이에 해당한다. 현재처럼 정부 기관이 체류기간, 하루 노동시간 등을 공식적으로 규제하는 것이 아닌 식모는 자신의 고용주가 일하라는 기간 동안, 그리고 요구하는 일과를 따라야 했다.

가정 행위자와 달리 공공 행위자들은 이주 돌봄노동자들과 관련된 정책 담론을 주도하지 못했고 레짐 내에서의 영향력 또한 제한되었다. 당시의 서울에는 경찰국, 파출소, 직업상담소 등 여성 이주노동자들과 관련해 행정적인 일을 수행할 다양한 도시 기관들이 이미 존재했다. 하지만 제 4장에서도 언급했듯이 해당 기관들은 이주 돌봄노동인력을 통합적으로 관리하기보다는 문제시된 개인들을 그 때 그 때 도시 밖으로 추방하는 제한된 기능을 수행했다. 1966년에 서울시 경찰국이 발표한 식모 신상카드 계획과 서울특별시조례에 기반하여 설립된 보호기관의 실적 결과가 그 대표적인 예이다. 서울시 경찰국은 이주 돌봄노동자들의 신상을 조사하여 범법행위를 감시하고자 했고 서울 부녀상담소는 생활부조 등 정착을 도울 프로그램들이 구비되어 있음에도 불구하고 문제가 되는 인물들을 고향으로 돌려보내는 데에 주력했다. 공공 행위자의 정책들은 소위 ‘위험한 이주자들’을 도시 밖으로 배출하는 역할에 집중했고 식모들의 이주와 채용 과정에 개입해 각종 부당 대우로부터 보호하는 역할에는 소홀하였다.

가정 행위자들이 이주 돌봄레짐에서 큰 영향력을 가질 수 있던 근본적인 이유는 이주여성들에게 비공식적 시민권을 제공할 역량이 개별가정들에게 있었기 때문이다. 비공식적 시민권이란 이주인력이 도시의 시스템에

공식적으로 소속되지 않아도 도시에서 살아갈 수 있는 역량을 비공식적으로 취득하는 구성원적 자격을 의미한다. 당시에는 정부 차원에서 도시로 밀려 들어오는 이주 돌봄노동인력의 기본적인 욕구들을 충족할 만한 행정 능력이 부족했다. 이러한 제도적 공백을 메워준 존재는 식모와 함께 살아가는 가정들이었다. 고용주의 가족 구성원들은 정부 기관을 대신해 식모들이 정착지역의 주요 자원에 접근하는 것을 가능하도록 만들었다. 고용주 가정은 서울에서의 거주권이 확보되지 않은 어린 이주여성들에게 노동에 대한 대가로 머물 방과 음식을 제공했다. 현대의 관점으로 보았을 때 이주여성에게 일종의 문화 동화 프로그램(assimilation program)을 보급했던 주체 또한 가정이었다. 식모 고용주 3은 문맹인 식모들을 위해 글자를 가르쳐 주기도 했으며 식모 고용주 4와 6은 결혼을 주선해 정착지역에서의 인적 네트워크를 만들어 주기도 했다.

“요즘이랑 달라. 요즘 조선족들이랑 같게 생각하면 안돼. 집에서 우리 숙자[가명]는 그냥 부리는 종이 아니라 딸 같은 애였어. 내 애들한테는 언니 누나 같은 애였고. 그러니까 우리 집에서 대신 일해주는 사람인 건 맞긴 한데 또 가족이었거든. 그러니까 다른 집들에서 글도 가르쳐주고 학원도 보내주고 했다는 거는 내 딸같이 가여워서... 어린 게 일을 하니 얼마나 가여워. [중략] 그러니까 우리 집에서 좀 힘들게 일한 것은 피해 받았다고 생각을 하면 곤란한 거지. 가족들끼리도 애들이 자기 엄마가 바쁘면 일도 돕고 이러잖아.” (식모 고용주 5, 77세, 당시 가정주부)

가정 행위자가 식모들의 도시 정착을 위해 여러 방면으로 도와준 동기로는 모성 이데올로기가 활발히 작동하고 있었다. 인터뷰에 따르면 일상 생활에서 식모와 여성 고용주의 관계는 비즈니스적이면서도 가족적이었다. 인터뷰를 진행하는 동안 자신이 고용했던 식모들을 하나하나 떠올리며 친근하게 이름으로 부르는 응답자들이 다수였으며 일부는 “나에게는 딸과 마찬가지로였다” 라며 식모를 노동자가 아닌 가족의 일원에 가깝게 생각하였다(식모 고용주 3, 4, 5). 따라서 고용주들이 같이 살면서 식모들의

도시 정착을 도운 행위는 단순히 돌봄 노동의 효율을 증진시키기 위함이 아닌 식모들을 딸로 이들을 인식하고 가엽게 여긴 결과였다. 다만 고용주-고용인, 어머니-딸의 위치가 혼재된 애매한 고용관계는 때로 식모의 노동 착취를 정당화하는 구실로 사용되기도 했다. 가족이라는 이름으로 그들에게 대가가 없거나 약간의 용돈을 주는 것만으로 추가 노동을 시키곤 했다. 예를 들어 위에 제시된 인터뷰의 주인공인 식모 고용주 5는 “가족들끼리도 애들이 자기 엄마가 바쁘면 일도 돕고 이러잖아”라는 말과 함께 강도 높은 노동 요구를 가족애의 명분으로 정당화했다.

1970년대에 진입하면서 서울의 이주 돌봄레짐은 가정 행위자의 권력이 공공 행위자에게 일부 옮겨가는 1차 변화기를 맞이한다. 정부가 시간제 식모를 도입하기 위해 움직이기 시작했고 가정에서 사적으로 이뤄지던 식모 알선과 고용, 관리가 점차 밖으로 양성화되기 시작했다. 고용주의 권력 남용을 막고 식모에 대한 인식을 개선하기 위해 정부와 보건사회부가 1975년 5월에 첫 시행한 가정관리원 자격증부여제도가 그 대표적인 예이다.²² 해당 정책의 공식적인 명칭은 「가정관리원 가정부(家庭管理員 家政婦) 자격증 부여제도」로 대통령의 특별 지시에 따라 실행되었다. 보건사회부는 전국 11개 시도에 가정관리과정을 만들어 여성들을 무료로 교육시키기 시작했다. 이 때의 정책 추진 방식은 정부가 제도를 새로 만들고 YWCA와 같은 여성노동자 관련 단체가 직업교육 프로그램을 제공하는 식이었다. 당시 신문기사에 따르면 정부는 고용주 가족들이 이주 돌봄노동자를 더욱 존중하도록 만들기 위한 문화 운동을 벌이기도 했다. 이들은 ‘식모’라는 용어를 ‘가정관리원’으로 바꾸는 캠페인을 전개했다.

식모 인력이 고갈되면서 이주 돌봄레짐이 약화되었던 1980년대를 지나 1990년대에 이르러 레짐의 권력 중심이 가정보다는 공공 행위자 쪽으로 넘어가는 2차 변화기가 시작되었다. 식모 인구 관리에 많은 허점이 있었던 과거 정책 관련자들과 달리 이 시기에는 이주 돌봄인력에 대해 가지는 정부 기관의 통제력이 점진적으로 강화되었다. 1992년의 한중수교를 기점으로 많은 수의 조선족 여성이 서울에 유입되었고 정부 부처들은 비자 법,

²² “家政婦에도 資格證”, 동아일보, 1975년 04월 15일, 7면.

사증심사제의 도입을 통해 이들을 한민족 동포임과 동시에 이주노동자의 일부로 관리하기 시작했다. 하지만 가정 행위자를 제치고 레짐 권력의 우위를 점하는 데에는 부족함이 있었고 여전히 많은 가정 행위자들이 국가 감시를 피해 비공식적으로 이주 돌봄노동자를 채용하였다. 1993년에 도입된 산업연수제는 조선족이 돌봄노동자로 일하는 것을 금지했기 때문에 가정 고용주들은 불법이지만 암암리에 조선족 여성들을 채용했다. 이는 결과적으로 국내 조선족 여성인구 중 미등록 체류자의 숫자를 급속히 상승시킨 원인 중 하나가 되었다. 즉, 2차 변화기는 공공 행위자의 레짐 통치권력이 법과 제도라는 수단을 통해 확장되던 시기였으나 이주 돌봄노동자를 통합적으로 관리하기에는 그 정교함이 부족했다.

2차 변화기 중에서도 권력 위계의 변화가 가장 급격한 때는 2000년 이후의 일이었다. 정부는 2004년에 취업관리제, 2007년에 방문취업제를 연달아 도입하면서 조선족 돌봄노동자의 고용, 관리, 추방 과정을 관장하는 종합 관리 시스템을 도입했다. 정부의 통치권력이 확장되는 과정에서 가정 행위자의 힘은 상대적으로 약화되었다. 고용과 관련해 가정 행위자는 정부 기관이 요구하는 내국인 고용보호의 원칙을 지키는 한에서 조선족 돌봄노동자를 채용할 수 있게 되었다. 법무부 규정에 따르면 조선족 돌봄노동자를 고용하고자 원하는 가정은 14일간 한국인을 채용하려는 노력을 해야 하며 그 기간에 인력을 채용하지 못한 경우에만 행정 절차를 통해 조선족을 고용할 수 있다(법무부, 2015년 2월 1일).²³ 인력 관리와 관련하여 공공 행위자는 조선족 돌봄노동자가 정부 시스템에 등록하도록 유도해 이들을 체류관리 범주로 포함시켰다. 예를 들어 방문취업자로 2년 동안 육아도우미로 일하면서 문제를 일으키지 않은 이들에게는 장기 체류가 가능한 재외동포비자(F-4)에 신청할 수 있는 혜택을 제공하는 식이었다.

이처럼 시간이 흐르면서 법과 정책을 통해 공식적 시민권을 통제할 수 있는 공공 행위자가 이주 돌봄레짐에서 큰 영향력을 발휘할 수 있게 되었다. 이 때의 공식적 시민권은 국익 보상의 성격을 지닌다. 공공 행위자가

²³ 2010년에는 최소 7일을 기준으로 하였으나 현재는 14일로 구인 노력 기간이 길어졌다.

도시에서 살 권리를 제공하는 것은 동포로서 누릴 권리를 충족시켜주기 위함이라기보다 돌봄노동이라는 일손이 필요한 영역을 보충했기 때문에 임시 체류를 허가함에 가깝기 때문이다. 이주 돌봄노동인력이 국가나 도시 기관의 통합적 관리대상으로 포섭되면서 가정 행위자와 그들이 관장했던 비공식적 시민권은 상대적으로 약화되고 있다. 하지만 인터뷰 사례로 보았을 때 아직까지 비공식적 시민권은 일상 속에서 조금씩 작동하고 있는 것으로 보인다. 직업 브로커가 미등록 체류자를 불법으로 알선해주고 고용주들이 이를 묵인하는 행위, 조선족 고용주들이 조선족을 위한 문화적 중개자 역할을 하는 행동 등이 그 대표적인 예이다.

2. 시민 단체를 중심으로 한 대항 세력의 발달

이주여성을 수급하는 방식의 돌봄노동시장이 가진 지속가능성과 윤리성에 대해 처음 의문을 제기한 집단은 여성노동 관련 시민단체였다. 이들은 반(反) 돌봄레짐의 형성을 주도하였고 도시 저소득층 여성들이 도시 상류층의 집에서 돌봄노동을 수행하는 도시 내부의 공생 시스템을 만들려 했다. 이들이 반 돌봄레짐으로 활약하게 된 70년대는 식모 시장의 정치경제적 구조에 담긴 모순이 수면 위로 드러나던 시기였다. 식모로 일하기를 희망하는 농촌 출신 여성의 숫자가 점점 줄어들었지만 여전히 도시민의 일-가정 양립의 어려움은 해결되지 않은 상황이었다. 1950년부터 1980년까지 30년에 이르는 기간 동안 서울의 제조업 생산직이 괄목할 정도로 성장하면서 상경 여성들이 보다 높은 보수를 받을 수 있는 공장의 노동자로 근무하길 택하였고 사람들은 식모 수급에 어려움이 생겼다. 더불어 돌봄노동을 천대하는 사회적 분위기가 만연했기 때문에 어린 상경 여성들은 굳이 차별 받는 돌봄노동자로 일하기 보다 다른 직업 기회를 찾는 쪽을 택했다. 그 결과 도시는 돌봄시장에서 일할 예비인력이 고갈되고 일종의 돌봄 대란이 발생하기 시작한다.

초창기에는 단순히 가정폭력을 줄이고 식모를 노동자 하나로 정당하게 대우하기를 호소하는 소극적인 인식 개선 운동이 주류를 이뤘다. 이들은 식모에 대한 만성적인 폭력을 방지하고자 하는 국민 계몽 운동과 더불어 가정

폭력에 시달리는 식모들을 지켜줄 수 있는 공간적 시설을 제공하는 데에 주력했다. 연이은 식모 학대사건에 대한 경각심을 높이기 위해 1973년 여성노동 관련 시민단체들은 ‘가정부 안전 보호 캠페인’²⁴을 벌이면서 어린 식모들을 인격적으로 대우하자는 대대적인 캠페인을 진행했다. 또한 농촌에서 온 식모 여성들을 하인이 아닌 번듯한 노동자로서 인간적으로 대접하는 문화를 만들 목적으로 호칭 바로 세우기 운동을 했다. 이들은 식모라는 이름이 다소 경멸적인 의미를 내포한다고 주장하며 서울 시민들이 이들을 ‘가정부’라는 명칭으로 부르길 호소하였다.²⁵ 단체들은 단순히 고용주들의 인간적 대우를 호소하는 것에 그치지 않고 식모들이 언제든지 피신할 수 있는 공간을 제공하기도 했다. 예를 들어 YWCA는 폐건물을 인수하여 폭력 등으로 어려움에 처한 상경 식모 여성들에게 하숙을 제공하였다.²⁶

이주여성 기반의 전통적 돌봄시스템의 유지를 인정한 채 식모 처우 개선만을 주장하던 시민사회 운동은 아래의 기사와 같이 YWCA가 파출부 정착 운동을 시작하면서 전환점을 맞는다:

무작정 상경의 종점! 해마다 봄철이 되면 봄바람을 타고 무작정 상경하는 부녀자들이 많다. 가난한 농촌 살림에서 돌파구를 찾아 보려는 대열들. [중략] 아직 일반화되지는 않고 있지만 YWCA나 가사원에서 실시하고 있는 시간제 가정부를 채용하는 방법도 있다. 우선 가정부의 채용은 집(집)안일을 책임 있게 해치우고 합리적인 계약관계이므로 쓸데없는 신경을 쓸 필요도 없다. (“**弊習 (7) 食母 살림**” , 동아일보, 1972년 03월 27일, 6면)

서울 YWCA에서는 시간제 가정부 훈련생을 오는 20일까지 모집하고 있다. 신청자격은 국민학교 졸업이상의 서울에 거주하는 가정주부로

²⁴ 대한 YWCA 연합회는 이십사일 가정부 김정임 양이 학대사건을 계기로 「가정부 안전보호캠페인」을 벌이기로 했다. (“YWCA 가정부安全保護(안전보호) 캠페인”, 동아일보, 1973년 03월 24일, 6면)

²⁵ “파출부도 專門化 시대”, 동아일보, 1986년 3월 25일, 7면.

²⁶ “職業女性에 宿舎 제공”, 동아일보, 1961년 08월 08일, 4면.

연령은 25세부터 45세까지 이다 (“서울 YWCA서 家庭婦 훈련생 募集” , 매일경제, 1975년 09월 17일, 8면)

YWCA의 파출부 문화 정착 운동을 기점으로 시민단체들은 이주여성 수급에 전적으로 의존하는 돌봄노동시스템의 존립을 무너트릴 수 있는 새로운 아젠다를 제시하기 시작했다. 시민단체들은 근대적 노동 지위를 가진 파출부 직업을 이주여성이 아닌 도시 빈민 계층 여성들에게 제공함으로써 도시 자생적인 돌봄시스템을 새로이 건설하고자 했다. 위의 동아일보 기사에서는 “처녀 없는 마을”이 급증하고 있다는 사실을 제시하며 가난한 시골 출신의 식모와 도시 상류층의 고용주가 가지는 갈등, 식모의 계절성 이동과 그에 따른 불안정한 수급 등을 지적하고 있다. 이를 개선하기 위해 시민단체들은 이주여성이 아닌 도시여성들로 구성된 시간제 가정부를 현대적인 도시 생활에 맞는 합리적인 계약관계로 홍보하며 널리 보급하고자 했다. 구체적인 방안으로 75년에 YWCA는 시간제 가정부를 양성하는 프로그램을 공식적으로 만들었고 저소득 여성층을 돌봄노동 전문 인력으로 키우고자 했다. IMF 금융위기 이후에 탄생한 시민단체 1은 돌봄노동자 직종을 아예 서울에 살고 있는 가난한 여성들을 위한 직종으로 만들자는 운동을 벌이기도 했다. 여성단체들은 파출부를 고용하는 사람들에게 “합리적”, “근검” 등의 수식어를 덧붙이면서 교양 있는 가족이 갖춰야 할 생활양식이라는 담론적 지배력을 장악할 것을 추구했다.

이주여성이 아닌 도시여성에게 돌봄노동직업을 널리 보급함으로써 시민단체들이 얻고자 했던 효과들에는 여러 가지가 있었다. 그 중에서도 시민단체는 돌봄노동자를 도시의 저소득 여성들을 위한 생존형 직업으로 보급하여 계층간 돌봄 격차를 완화하고자 했다. 인터뷰에 따르면 80, 90년대 이래로 시민단체들이 전문인력으로 집중 양성하고 했던 이들은 서울의 저소득 경력단절 기혼여성이었다. 해당 여성들은 갑작스럽게 해고당하거나 육아의 압박 때문에 직장을 그만 둘 수 밖에 없었던 취약 계층이다. 시민단체 1과의 인터뷰에 따르면 서울시의 취약계층 여성들이 고소득 고용주의 재생산 노동을 대신 수행함으로써 얻은 소득은 자연스레 도시 저소득 가정과 그 자녀들에게

분배될 수 있다는 이점이 있다. 이 때, 도시 저소득층 여성을 돌봄노동시장의 핵심 인력으로 유입시킨다는 계획은 전통적인 성 역할 담론과 밀접히 결합되고 있었다. 시민단체 1과의 인터뷰 당시 시민단체들이 도시 저소득층 여성에게 돌봄노동직종을 홍보할 때 가장 자주 쓰이는 문구는 “여성이라면 가장 시작하기 쉬운 일 중 하나” 이었다.

하지만 조선족 돌봄노동인력이 대거 유입되면서 시민단체들은 도시 저소득 여성들에게 돌봄노동직업을 보급한다는 지역 중심의 아젠다와 여성의 노동 권익을 향상한다는 전지구적 정의관 사이에서 방향성을 잃었다. 조선족 이주여성들은 도시 저소득 여성들의 생계형 직장을 장악하고 도시 내부의 자생적인 돌봄시스템의 구축을 위협할 수 있는 외부로부터의 존재이다. 돌봄레짐의 대항 세력인 시민단체들 입장에서 조선족 여성들의 시장 유입은 과거 이주 돌봄레짐으로의 회귀, 즉 식모 시절의 돌봄시스템이 부활하는 결과를 낳는다. 하지만 이와 동시에 조선족 돌봄노동자의 고충을 외면하는 일은 여성노동자의 권리를 위해 일하는 시민단체의 사회정의관에 배반되는 행위였다. 이러한 딜레마 속에서 시민단체들은 긴 시간의 고민을 해 왔던 것으로 보였다. 시민단체들과의 인터뷰에 따르면 이들은 조선족 여성을 중심으로 돌봄노동시장의 판도가 새로이 구축되고 있는 현 시점에서 어떤 정책적 방향성을 서울시민들에게 제시해야 할지에 관한 세미나와 간담회를 여럿 진행해온 바 있었다.

다만 시민단체 1은 도시민 우선 원칙에 근간한 폐쇄적 자세가 센터의 존속에 악영향을 주고 있다고 판단하고 있었다:

“예전과 달리 수요자는 엄청 많은데 인력이 항상 모자라요. 그래서 운영에 곤란함이 많아요. 동포분들 인력이 많이 필요한 건 사실이에요. 그래서 앞으로는 도시 저소득층만 생각할 게 아니고 향후 10년동안 조선족을 더 많이 영입해서 교육할 거예요. 시대가 변해가니까 우리 방침도 바꾸고 있죠. [중략] 조선족 분들도 사실 우리 사회에서 어려운 분이 많고 도움이 필요한 분들이 많잖아요.” (시민단체1, 이사장)

최근의 시민단체들은 조선족 여성들이 돌봄노동시장의 주류인력이 된 시대적 배경에 적응하고 단체 목표를 범인본주의적인 방향으로 재구축하려는 노력을 시도하고 있었다. 이주자라는 이유로 보호대상에서 배제하던 조선족 여성들을 포용하기 시작한 것은 단체 생존이 어려워질지도 모른다는 현실적인 이유에서 비롯되었다. 도시 저소득층과 고용주를 연결해주고 그 사이에서 발생하는 연회비에 의존하고 있는 시민단체의 입장에서는 돌봄노동인력이 줄어드는 현상은 단체의 존속 자체를 위협한다. 이러한 어려움 속에서 단체들은 한국인과 외국인을 구분하는 이분법적 프레임을 잠시 보류하고 조선족 여성을 보다 넓은 개념의 도시 저소득 계층으로 포괄하여 보호 대상으로 편입시키고자 했다. 시민단체 1은 “시대가 변했다”는 말과 함께 이주자에게 도움을 준다는 취지보다는 도시 저소득층을 돕는다는 목표로 조선족 여성에게 직업교육과 인권보호 프로그램을 제공할 계획이라고 언급한다. 단체는 조선족 돌봄노동자의 노동환경을 조사하고 인권침해 사례를 수집하는 프로젝트를 계획하고 있었다. 따라서 앞으로의 시민단체들은 이주여성을 수단으로 삼아 이윤을 추구해 왔던 기존 이주 돌봄레짐에 대항하는, 보다 전지구적인 인본주의에 기반한 연합체로 성숙될 수 있을 것으로 기대된다.

제 6 장 결 론

본 논문은 이주 돌봄레짐이라는 개념을 이용하여 돌봄노동시스템의 초지역적 외주화를 주도하는 도시정치연합을 다각도에서 분석하고자 했다. 본 연구의 지향점은 이주여성의 노고를 기반으로 지탱되고 있는 현재의 돌봄노동시장이 옳거나 그르다는 도덕적인 판단에 있는 것은 아니다. 이 연구는 도덕적 판단보다는 돌봄노동시장의 초지역화를 주도하는 여러 행위자들을 관찰함으로써 누가(who), 어떤 방향으로(governing to) 도시 돌봄체제에 대한 영향력을 장악하고 있는지를 학문적인 관점으로 살펴 보고자 했다. 이를 통해 연구는 궁극적으로 이주 레짐이라는 학문적 개념과 이주 돌봄노동자 연구의 교차점에 기여하고자 한다. 즉, 본 연구는 제조업 등 주로 생산 영역에 주로 적용되던 이주 레짐 개념을 돌봄이라는 재생산 영역에 적용함으로써 논의의 지평을 넓혔다는 점에서 의의가 존재한다. 또한 현재 세계 중심도시들의 돌봄노동시장을 이주자와 선주자들이 구축해가는 도시 단위의 공간정치의 산물로 해석할 수 있었다. 본 논문의 연구 질문에 대한 결론은 크게 두 가지로 요약된다:

첫째, 정부, 가정, 민간을 포함한 서울시의 도시 이해관계자들은 이주 돌봄노동자와 다양한 상호작용을 맺으며 돌봄노동시장의 외주화에 기여해 왔다. 식모를 채용하던 1950년대부터 1970년대의 도시 행위자로는 정부 기관, 식모 고용주, 그리고 그 외 직업소개소와 자선단체 등의 중개자 역할을 수행하는 이들이 있었다. 국가와 도시 정부는 이주 돌봄노동자의 일탈을 통제하는 감시자의 역할을 담당하였으나 이주인력을 관리하는 제도의 발달 정도가 낮아 그 영향력이 한정되었다. 서울시 보호기관, 경찰국, 파출소 등은 도시의 위험 요소들로부터 식모들을 보호하기보다는 문제시되는 ‘위험한’ 이주 돌봄노동자들을 도시 밖으로 방출시키는 소극적인 기능을 수행했다. 오히려 당시에 가장 큰 권력을 행사한 이들은 식모를 고용한 개별 가정들이었다. 식모 여성의 신체와 인권은 고용주 가족 구성원의 통제 아래에 놓였고 교육기회를 가질 수 있느냐의 문제 또한 고용주 개인의 선의에 달려

있었다. 그 외에도 자선단체는 사회 정의를 실현하기 위해, 직업 소개소들은 소위 ‘쉬운 돈(money)’을 벌기 위한 목적으로 농촌 출신의 이주여성들을 도시의 상류층 가정집과 연결해 주고 있었다.

조선족이 유입되고 있는 1990년대 이후부터 현재까지의 시기에는 정부 기관이 단순한 감시자가 아닌 통합적 관리자의 역할로 나아가고 있다. 1992년의 「한중수교」부터 시작해 2007년의 「방문취업제」까지 정교한 법과 제도를 신설하면서 이주 돌봄노동자에 대한 권력 반경을 점진적으로 넓히고 있기 때문이다. 또한 인터뷰에 따르면 공공 행위자들은 현재 건강검진 결과 제출을 의무화하는 방안 등을 고려하며 정부의 통합적 관리 영역을 이주 돌봄노동자들의 일상 노동뿐만 아니라 신체에까지 확장하기를 고려하고 있었다. 반면 개별 가정이 이주 돌봄노동자들에게 미칠 수 있는 영향력은 식모를 고용하던 시절에 비해 축소되었다. 하지만 이들은 이주 여성인력 도입을 통한 돌봄 위기의 해소라는 국가 및 도시의 현 시스템에 동조하며 힘을 실어주는 역할을 수행하고 있었다. 그들은 반법적으로(semi-legal), 싸게(cheap), 순종적인(docile) 돌봄노동자를 고용할 수 있다는 점에서 이주여성들의 입국 및 거주를 환영하고 있었으며 이는 이주노동자를 선호하는 초국적 기업의 행태와 닮아 있다. 그 외의 민간 행위자, 즉 이주자 교회와 사설 직업 소개소들 또한 때로는 조선족 여성들과 친밀한 감정 교류를 하면서 이들을 도시 돌봄노동시장으로 포섭시키는 데에 일조하고 있었다.

둘째, 위에서 언급된 공공, 민간, 가정 행위자들은 시대를 불문하고 서로 비공식적인 연합을 맺으며 이주 돌봄레짐을 안정적으로 형성하고 있었다. 그들은 서로 다른 목적을 계기로 이주 돌봄레짐에 참여하게 된다. 국가와 도시 정부 부처들은 저비용 돌봄시스템을 유지하고 돌봄 사회화를 요구하는 여론을 다소간 약화하기 위함이 컸다. 서울의 가족 구성원들은 여성 가족 구성원을 공적 영역으로 배출하고 사회적 지위를 유지하기 위한 방편으로 돌봄을 이주여성에게 외주화하고자 했다. 또한 직업소개소는 쉬운 돈을 얻기 위한 목적, 그리고 자선단체, 이주자 교회 등의 민간 행위자들은 상대적으로 위험한 도시 환경으로부터 이주여성들을 안전한 가정집으로 ‘피신’ 시키고자 돌봄노동자로서의 취직을 권유한다. 이들은 완전히 독립적인 신분으로 이익을

추구하고 있는 것이 아니라 서로 비공식적 연합을 맺고 서로가 가진 한정된 자원을 보완하고 있었다. 예를 들어 정부 기관들은 사설 직업소개소에게 작은 권력을 주는 대신 이주 돌봄노동자들에 대한 관리 체계를 효율적으로 확장할 수 있었다. 더불어 가정 행위자들은 사설 직업소개소가 미등록 체류자를 알선하는 행위를 묵인하는 대신 보다 저렴한 인력을 고용할 수 있었다.

특히 본 논의에서 중요한 발견점은 시간이 흐르면서 이주 돌봄레짐 내부 행위자들간의 권력 위계 또한 역동적으로 변화했다는 점이다. 이주 돌봄레짐이 초기에 형성되던 시기에는 비공식적 시민권에 대한 통제 권력을 가진 가정 행위자들이 레짐 위계의 상층부에 오를 수 있었다. 식모를 고용하던 시기에는 현재 수준으로 사설 직업 소개소, 이주자 교회, 정부 기관 등의 역할들이 전문화되거나 분화되지 않았고 개별 가정들은 식모의 수급부터 채용, 관리 등을 광범위하게 관장하였다. 그리고 가정 행위자들은 일종의 문화적 중개자의 역할을 수행하면서 그들에게 비공식적으로 도시에 살아갈 수 있는 역량을 제공하였다. 레짐이 성숙되기 시작한 후반 무렵, 즉 현재와 같이 조선족 이주여성을 고용하는 시점에는 공식적 시민권에 대한 통제 권력을 가진 공공 행위자들이 위계의 상위권에 오를 수 있었다. 취업관리제, 방문취업제 등의 제도 도입을 통해 이주 돌봄노동자의 고용, 관리, 추방 과정을 관장하는 종합 관리 시스템을 도입했고 국익 보상의 일환으로 공식적 시민권을 제공하기 시작했다. 한편으로, 이와 같은 돌봄노동시스템의 지속가능성과 도덕성에 일부 시민단체들이 반기를 들면서 이주 돌봄레짐에 대항하는 세력이 싹트기 시작했다.

본 논문은 다음과 같은 한계를 지니고 있으며 앞으로의 후속 연구들에서 이를 구체적으로 보완할 수 있기를 기대하고 있다. 첫째, 본 논문은 식모로 일했던 이들의 인터뷰를 포함하지 못했기에 그들의 실제 노동경험을 포착하는데 한계가 있었다. 따라서 후속 연구에서는 식모로 일한 경험이 있는 인터뷰 응답자들을 찾아 인터뷰 자료를 구득할 수 있으면 더욱 정교한 연구 분석을 수행할 수 있을 것으로 기대한다. 둘째, 본 연구는 이주자의 정착국가를 사례 지역으로 했기 때문에 송출국가에서 형성될 이주 돌봄레짐을 고려하지 않았다. 하지만 송출국가에서도 국가, 도시 정부, 브로커, 가정

행위자 등 여성의 이주를 통해 사회경제적 이득을 얻을 행위자가 분명히 존재할 것으로 생각된다. 따라서 후속 연구에서는 멕시코, 중국, 필리핀 등 많은 돌봄인력을 배출하고 있는 송출국가에 이주 돌봄레짐을 적용하고 분석할 수 있다면 흥미로운 연구 주제가 될 것으로 생각한다.

참고 문헌

<논문>

- 강석금, 2015, 가사노동자 노동주체와 노동성격 변화, 진보평론, 64, 238-267.
- 강이수, 2009, 가사 서비스 노동의 변화의 맥락과 실태, 사회와 역사, 82, 213-247.
- 김영중, 2012, 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선 방향.
- 김원, 2004, 근대화 시기 주변부 여성노동에 대한 담론, 아시아여성연구, 43(1), 181-236.
- 김정화, 2002, 1960년대 여성노동: 식모와 버스안내양을 중심으로, 11, 81-107.
- 김희정, 2015, 2015년도 아이돌봄 지원사업 안내, 여성가족부 가족지원과.
- 림금숙, 2003, 중한녀성취업구조비교, 녀성연구, 3, 188-212.
- 박소영, 2015, 외국인 담론 극복하기: 식모와 조선족 입주 가사노동자의 계급적 위치성과 이중적 정체성에 관한 연구, 대한지리학회지, 50(2), 185-201.
- 서울특별시, 2014, 서울시정 4개년 계획: 2014-2018, 서울특별시.
- 손문금, 2012, 서울시 돌봄사업 확대와 서울시 건강가정지원센터의 역할, 서울시 여성가족재단 연구사업보고서.
- 손여경 · 이송이, 2011, 일하는 엄마의 조선족이모 고용경험에 관한 탐색적 연구, 한국가족 복지학, 16(2), 115-144.
- 신경아, 2007, 산업화 이후 일-가족 문제의 담론적 지형과 변화. 한국여성학, 23(2), 5-45.
- 윤민석 · 김경혜 · 신경희 · 조권중, 2014, 사회서비스 종사자 처우개선을 위한 고용실태조사, 서울연구원.
- 이미정, 2001, 가족의 변화와 가족복지, 한국사회과학, 23(2), 89-122.

- 이숙진, 2011, 돌봄노동의 제도화와 여성들의 차이, *페미니즘 연구*, 11(2), 49-83.
- 이주영, 2004, 한국 내 조선족 여성 이주자의 가사노동 경험, 연세대학교 대학원 사회학과 석사학위논문.
- 이해웅, 2005, 한국 이주 경험을 통해 본 중국 조선족 기혼여성의 정체성 변화, *여성학논집*, 22, 107-143.
- 이혜경, 2004, 한국 내 외국인 가정부 고용에 관한 연구, *한국인구학*, 27(2), 121-153.
- _____. 정기선 · 유명기 · 김민정, 2006, 이주의 여성화와 초국가적 가족, *한국사회학*, 40(5), 258-298.
- 장혜경 · 박선영 · 민영주 · 김영란 · 김혜숙, 2008, 돌봄노동 종사자의 근로여건 실태조사 및 선진사례연구, 노동부.
- 정기선 · 강동관 · 김석호 · 설동훈 · 이규용, 2010, 2010 체류외국인 실태조사: 고용허가제와 방문취업제 외국인의 취업 및 사회생활, 법무부 출입국외국인 정책본부.
- 정소연 · 김은정, 2009, 노인돌보미 바우처서비스 효과성과 영향 요인, *가족과 문화*, 21, 117-149.
- 조흥식, 2013, 돌봄서비스 정책 비교연구, 한국사회복지학회.
- Akalin, A., 2007, Hired as a Caregiver, Demanded as a Housewife Becoming a Migrant Domestic Worker in Turkey, *European Journal of Women's Studies*, 14(3), 209-225.
- Anderson, B., 2007, A Very Private Business Exploring the Demand for Migrant Domestic Workers, *European Journal of Women's Studies*, 14(3), 247-264.
- Bailey, A. J., Wright, R. A., Mountz, A., and Miyares, I. M., 2002, (Re) producing Salvadoran transnational geographies, *Annals of the association of American geographers*, 92(1), 125-144.
- Bettio, F., Simonazzi, A., and Villa, P., 2006, Change in care regimes and female migration: the 'care drain' in the Mediterranean, *Journal of*

- European social policy*, 16(3), 271–285.
- Biao, X., 2003, Emigration from China: A sending country perspective, *International Migration*, 41(3), 21–48.
- Bott, E., 2005, Too close for comfort? ‘Race’ and the management of proximity, guilt and other anxieties in paid domestic labour, *Sociological Research Online*, 10(3).
- Boucher, A., and Gest, J., 2015, Migration studies at a crossroads: A critique of immigration regime typologies, *Migration Studies*, 3(2), 182–198.
- Chang, K. A. and Groves, J. M., 2000, Neither “saints” nor “prostitutes”: sexual discourse in the Filipina domestic worker community in Hong Kong, *Women's Studies International Forum*, 23(1), 73–87.
- Choi, S., 2011, 아시아의 가사노동자 현황, *국제노동브리프*, 9(4), 29–38.
- Degiuli, F., 2007, A job with no boundaries home eldercare work in Italy, *European Journal of Women's Studies*, 14(3), 193–207.
- England, K. and Stiell, B., 1997, They think you're as stupid as your English is: constructing foreign domestic workers in Toronto, *Environment and Planning A*, 29(2), 195–215.
- Faist, T., 2008, Migrants as transnational development agents: an inquiry into the newest round of the migration–development nexus, *Population, space and place*, 14(1), 21–42.
- Fan, C. C., 2004, The state, the migrant labor regime, and maiden workers in China, *Political Geography*, 23(3), 283–305.
- Gill, L., 1994, Precarious dependencies: Gender, class and domestic service in Bolivia. New York: Columbia University Press.
- Hochschild, A. R., 2000, Global care chains and emotional surplus value, in: A. Giddens and W. Hutton (Eds), *Living with global capitalism*, London: Jonathan Cape.
- Lan, P., 2003, Negotiating social boundaries and private zones: The

- micropolitics of employing migrant domestic workers, *Social Problems*, 50(4), 525–549.
- Law, L., 2002, Defying disappearance: cosmopolitan public spaces in Hong Kong, *Urban Studies*, 39(9), 1625–1645.
- Lindquist, J., Xiang, B., and Yeoh, B. SA., 2012, Opening the black box of migration: Brokers, the organization of transnational mobility and the changing political economy in Asia, *Pacific Affairs*, 85(1), 7–19.
- Lyons, L. T., 2004, Organizing for domestic worker rights in Singapore: The limits of transnationalism, in: L. Ricciutelli, A. Miles and M. H. McFadden (Eds) *Feminist Politics, Activism and Vision: Local and Global Challenges*, New York: Zed Books.
- Mirilovic, N., 2014, Regime type, international migration, and the politics of dual citizenship toleration, *International Political Science Review*, 36(5), 510–525.
- Newland, K., 2010, The governance of international migration: Mechanisms, processes, and institutions, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 16(3), 331–343.
- Pande, A., 2012, From “Balcony Talk” and “Practical Prayers” to Illegal Collectives Migrant Domestic Workers and Meso–Level Resistances in Lebanon, *Gender and society*, 26(3), pp. 382–405.
- Parreñas, R. S., 2001, *Servants of globalization: women, migration, and domestic work*, Stanford: Stanford University Press.
- Pratt, G., 2005, Abandoned women and spaces of the exception, *Antipode*, 37(5), 1052–1078.
- Pyle, J. L., 2006, Globalization and the increase in transnational care work: The flip side, *Globalizations*, 3(3), 297–315.
- Rutledge, D., and Roble, A., 2010, *The infrastructure of migration and the*

- migration regime: Human rights, race, and the Somali struggle to flee violence, *Race/Ethnicity: Multidisciplinary Global Contexts*, 3(2), 153–178.
- Sassen, S., 2002, Women's burden: Counter-geographies of globalization and the feminization of survival, *Nordic Journal of International Law*, 71(2), 255–274.
- Short, J. R., 1996, The urban order: an introduction to urban geography, Oxford: Blackwell.
- Van, H. F., 2010, When families need immigrants: The exceptional position of migrant domestic workers and care assistants in Italian immigration policy, *Bulletin of Italian Politics*, 2(2), 21–38.
- Yeoh, B. S.A., and Huang S., 1998, Negotiating public space: Strategies and styles of migrant female domestic workers in Singapore, *Urban studies*, 35(3), 583–602.
- ., 2006, Bifurcated labour: the unequal incorporation of transmigrants in Singapore, *Journal of Economic and Social Geography*, 97(1), 26–37.
- ., and Soco, M. A., 2014, The cosmopolis and the migrant domestic worker, *Cultural geographies*, 21(2), 171–187.
- Zarembka J. M., 2002, America's dirty work: Migrant maids and modern day slavery, in: B. Ehrenreich and A. R. Hochschild (Eds), *Global woman: Nannies, maids, and sex workers in new economy*, New York: Metropolitan Books.

<인터넷 사이트>

OECD Statistics (<http://stats.oecd.org/>)

United Nations (<https://www.un.org/development/desa/en/>)

국가법령정보센터 (<http://www.law.go.kr/>)

국가통계포털 (<http://kosis.kr/>)

대한민국 출입국관리사무소 (<http://www.immigration.go.kr/>)

보건복지부 사회서비스 (<http://www.socialservice.or.kr/>)

보건산업통계 (<https://www.khiss.go.kr/>)

한국은행경제통계시스템 (<http://ecos.bok.or.kr/>)

<기사>

“職業女性에 宿舍 제공”, 동아일보, 1961년 08월 08일, 4면.

“食母의 條件: 職業女性相談所에 비친 實情”, 동아일보, 1963년 03월 26일, 6면.

“서울都心の 異色地帶 人身賣買所”, 동아일보, 1964년 08월 28일, 3면.

“식모라는 이름의 여인 3態”, 조선일보, 1965년 8월 13일, 3면.

“家庭으로 번지는 女性社會問題”, 경향신문, 1966년 03월 28일, 6면.

“주부를 위한 세 개의 좌담회”, 중앙일보, 1967년 03월 23일, 5면.

“異狀企業 (3) 직업소개소”, 1967년 05월 16일, 매일경제, 3면.

“한국에서 일하는 異國여성 (6) 은혜원 원장 엘렌·반·리에립女史”, 경향신문, 1969년 03월 17일, 4면.

“변모하는 職業紹介所”, 1970년 04월 18일, 매일경제, 5면.

“「무작정 上京」에 도사린 함정 르봔”, 동아일보, 1971년 03월 30일, 6면.

“弊習 (7) 食母 살림”, 동아일보, 1972년 03월 27일, 6면.

“YWCA 가정부安全保護 캠페인”, 동아일보, 1973년 03월 24일, 6면.

“家政婦에도 資格證”, 동아일보, 1975년 04월 15일, 7면.

“서울 YWCA서 家庭婦 훈련생 募集”, 매일경제, 1975년 09월 17일, 8면.

“영등포 姉妹福祉會館 方好善 할머니 家出少女에 바친 정성 20년”, 매일경제, 1979년 11월 24일, 7면.

“派出婦 임금인상 일당 3천5백원”, 매일경제, 1981년 04월 03일, 10면.

“主婦일손돕는 職種늘어 파출부서 注文김장까지…費用과 이용방법”,

매일경제, 1983년 11월 04일, 10면.
“과출부도 專門化 시대” , 동아일보, 1986년 03월 25일, 7면.
“中國교포 母國방문 개방” , 경향신문, 1988년 10월 06일, 15면.
“7200억 들인 서울시 돌봄서비스(바우처)기관 절반이 ‘부실’ ” ,
머니투데이, 2015년 09월 02일
“서울시, 치매환자 돌봄가족에 휴가비 쏜다” , 매일경제, 2016년 06월 07일.

Abstract

Gendered Migration and the Development of the Regime of Carework Migration

: A study of ‘Sikmo’ and Joseonjok careworkers in Seoul,
Korea

PARK, Soyoung

Department of Geography

The Graduate School

Seoul National University

This study suggests a concept, ‘regime of carework migration’, for understanding how urban stakeholders have formed a governing coalition to outsource carework labor in a sustainable manner. An increasing number of studies have effectively analyzed the care crisis in developed regions and the consequent massive import of female migrant workers. Focusing on a macro-scale analysis, some scholars have delved into the international division of care work labor markets by interpreting ‘push’ factors in the sending society and ‘pull’ factors in the receiving society. Other studies on immigrant careworkers have paid special attention to the micro-scale explanation of migrant careworkers’ identity reconstructions and work experiences. While these studies have been broadly expanded recently, meso-level analysis has received little attention, and the interactions between migrant careworkers and various urban stakeholders still remain black-boxed. However, this paper aims

to show that the recent global aspect of care work labor markets is the product of the geopolitical dynamics of migrant workers, local governments and urban residents in a receiving society.

Based on archive analysis and interviews with 37 urban actors, this study suggests the following three conclusions. First, various urban stakeholders have led the globalization of the carework labor market with different motivations, such as governments' maintenance of the low-cost welfare system and individuals' upkeep of their privileged social status. Second, the urban actors formed an informal coalition to maximize their control over the migrant workers and the carework market. The government gave some power to immigration brokers to effectively strengthen their surveillance system over the migrant workers. Also, the employers have overlooked and cooperated with the brokers' job placement of undocumented immigrants with the purpose of employing a cheap labor force. Third, there has been a power shift between government actors and household actors in the process of the development of the regime of carework migration. While household actors have had the most influence over migrant careworkers by providing them informal citizenship in the past, recently the government has been at the crest of the regime by gaining control over the formal citizenship of the female migrants. Overall, this paper aims to contribute to intersectional studies on the urban politics of female migrant workers and the regime theory.

Keywords : migration regime; feminization of immigration; care workers; Joseonjok; 'Sikmo'

Student Number : 2014–20246